

00721
113

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

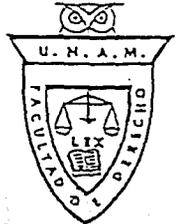


**FACULTADES DE
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
SANDRA ANGÉLICA BREÑA RIVADENEYRA

ASESOR DE TESIS:
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO:
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
REVISORA:
DRA. GRACIELA STAINES



MÉXICO, D.F.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



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

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

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **BREÑA RIVADENEYRA SANDRA ANGELICA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 27 de febrero de 2002 y la C. Dra. Graciela Staines Vega, mediante dictamen del 4 de noviembre del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 6 de 2002**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

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

**mpm*

B



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

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE CORDOBA
C.A. 111

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor Venegas:

Por este conducto me permito informarle que he asesorado y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**", elaborada por **SANDRA ANGÉLICA BREÑA RIVADENEYRA**"

Me permito autorizar el presente trabajo, ya que reúne los requisitos metodológicos, sustanciales y que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad, elementos más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente.

En mi opinión, el trabajo referido denota un esfuerzo de investigación serio, es cuidadoso formalmente, se destaca por la acotación del tema de estudio y, por la actualidad del debate sobre la materia. La alumna incluyó fuentes directas y especializadas de respaldo. La reestructuración final tuvo como objetivo el acento en la sistemática y explicitud de fuentes, contribuye a aclarar los objetivos de fondo del trabajo en relación con la problematización y alcances de la naturaleza jurídica. Del Distrito Federal y la facultad de la Asamblea Legislativa en materia de iniciativa de ley y Reforma Constitucional, así como la profundización teórica sobre la taxonomía misma de las facultades actuales del cuerpo citado..

El reto de futuro para la sustentante es profundizar en el análisis de la información para contextualizar las posibles respuestas al objetivo de investigación, tomando en cuenta los principios del Sistema Federal y las características propias de la ciudad capital y sede de poderes federales. Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración más distinguida y le saludo afectuosamente.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 04 de noviembre de 2002.

C. DRA. GRACIELA STAINES.
Profesor adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.

C



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

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL" elaborada por la alumna BREÑA RIVADENEYRA SANDRA ANGÉLICA.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

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

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 27 de 2002.
A T E N T A M E N T E**

Felipe Rosas Martínez
LIC. FÉLYPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

Dedico esta tesis a mi padre dondequiera que esté, y en especial a mi madre, Sandra Rivadeneyra Saldivar, de quien me siento sumamente orgullosa y a quien debo todo lo que actualmente soy, ya que gracias a todos sus esfuerzos pude culminar este ciclo, además de que ha sido un gran ejemplo de fortaleza, superación y responsabilidad. Asimismo, agradezco el apoyo, la confianza, la paciencia y, sobretodo, el amor y cariño que siempre me ha brindado, aún en los momentos difíciles.

Agradezco a mis hermanos, Martha y Andrés Breña, y a mi sobrino Andresito el cariño y afecto que siempre me han demostrado, así como las palabras de aliento para seguir avanzando. Martha ha sido ejemplo de responsabilidad, fortaleza y comprensión y Andrés de superación y determinación, mientras que mi sobrino vino a renovar el sentido de unión, apoyo y alegría en la familia.

De igual manera quiero agradecer a mi abuela y tías, Martha Puyol, María Luisa, Teresa y Margarita Breña, todo su amor, atención, apoyo y cariño. Asimismo, reitero mi agradecimiento a mi tía María Luisa, puesto que ella influyó de manera determinante en la elección de esta apasionante carrera, además de que siempre me impulsó a estudiar y superarme.

Quiero agradecer a mi tía a y mis primos, Irma Rivadeneyra, Adriana, Gabriela, Hugo y Mónica Wilson, con quienes he compartido muchos momentos alegres, además de que siempre me han demostrado su cariño y me han alentado a mejorar. Con ellos he aprendido que a través de la unidad podemos afrontar los momentos desagradables o difíciles.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México la formación académica que me ha otorgado, la oportunidad de ser profesionista, así como por el variado número de opiniones, conocimientos y maneras de pensar que he conocido gracias a ella y que me han permitido ampliar y enriquecer mi visión no sólo en el aspecto académico, sino también humano. De igual manera expreso mi gratitud a mis profesores.

Quiero dar las gracias a mi asesor y revisora, Lic. Felipe Rosas y Dra. en Derecho Graciela Staines, ya que sin su apoyo no hubiera sido posible la culminación de este trabajo de investigación. Agradezco la excelente disposición que el Lic. Felipe Rosas siempre tuvo para conmigo desde el inicio de mi tesis, así como el tiempo que me dedicó, las palabras de aliento y la confianza que me demostró para el desarrollo de este trabajo. De igual manera quiero agradecer a la Dra. Staines el tiempo y los conocimientos que compartió conmigo, ya que gracias a ella pude percatarme de la importancia que tiene la metodología, así como la búsqueda de las fuentes originales para efecto de dar claridad, coherencia y precisión a cualquier trabajo de investigación, además de que en el aspecto personal, fue un ejemplo de responsabilidad, superación y fortaleza, aún en los momentos difíciles.

Agradezco a la Maestra Lisbeth Popper y a la Sra. Cristina Campaña el tiempo que me han dedicado, sus enseñanzas, sus palabras de aliento para continuar, su comprensión y, en especial, el cariño y afecto que me han demostrado. Ellas me han enseñado que existen seres humanos, externos a la familia, que son capaces de ayudar desinteresadamente.

También quiero agradecer a mi amigo, el Act. Oscar Sandoval, la ayuda que me brindó en todo momento y que hizo posible la culminación de esta tesis, ya que desde el inicio de este trabajo de investigación no sólo me alentó a continuar, sino que me demostró su apoyo con acciones. Además de que ha sido ejemplo de responsabilidad, superación, alegría y de que los frutos se obtienen trabajando.

Finalmente agradezco a mis amigas y amigos, entre ellos Fernando Garrido y Lorenzo Lagrava, por el tiempo que me han regalado, por apoyarme en todo momento, animarme a continuar, aceptarme como soy y, sobretodo, por demostrarme su cariño y afecto.

**FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL**

ÍNDICE

**CAPÍTULO I
INTRODUCCION**

	Pág.
1.- SURGIMIENTO DE LA IDEA.....	1
2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
3.- MARCO TEÓRICO.....	3
4.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
5.- ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN.....	14

**CAPITULO II
LA IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

	Pág.
1.- LA RAZÓN DE SER DEL ESTADO.....	16
1.1 Doctrinas relacionadas con el fin del Estado.....	19
1.2 Bien común y bien público.....	28
1.3 Elementos formales del bien público.....	29
1.4 Materia del bien público.....	31
2.- LA FINALIDAD DEL DERECHO.....	31
3.- LA TELEOLOGÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.....	35
3.1 Antecedentes de la doctrina de la división de poderes.....	38
3.2 Justificación de la doctrina de la división de poderes.....	41
3.3 Finalidad de la teoría de la división de poderes.....	43
4.- LEGISLAR, COMO FUNCIÓN INDISPENSABLE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.....	44

**CAPÍTULO III
NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL**

	Pág.
1.- LA FEDERACIÓN COMO FORMA DE ESTADO.....	50
1.1 Centralización y descentralización.....	51
1.2 Descentralización.....	52
1.3 La descentralización y los distintos grados de competencia. Soberanía, autonomía y autarquía.....	54
1.4 Formas de Estado: Confederación, Estado federal y Estado unitario o central.....	56
2.- EL ASIENTO GEOGRÁFICO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.....	66
3.- LA CAPITAL DE LA FEDERACIÓN.....	70
4.- ORIGEN DEL DISTRITO DE COLUMBIA, ESTADOS UNIDOS DE	

AMÉRICA.....	71
5.- CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO.....	76
5.1 Origen del Federalismo en México.....	78
5.2 Necesidad de crear un Distrito Federal.....	84
5.3 Nacimiento del Distrito Federal.....	88
6.- EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1814 Y NORMATIVA LOCAL.....	96
6.1 Constitución de Apatzingán de 1814.....	96
6.2 Constitución de 1824.....	97
6.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836.....	98
6.4 Bases Orgánicas de 1843.....	99
6.5 Constitución de 1857.....	99
6.6 Constitución de 1917.....	103
6.7 Reformas Constitucionales.....	105
6.8 Reformas Locales.....	109

CAPÍTULO IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

	Pág.
1.- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	118
1.1 Constitución de 1824.....	122
1.2 Constitución de 1836.....	124
1.3 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	125
1.4 Constitución de 1847.....	126
1.5 Constitución de 1857.....	127
1.6 Constitución de 1917.....	129
1.7 Reformas posteriores a 1917.....	133
2.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	136
2.1 Significado del concepto "Asamblea".....	136
2.2 Argumentos que motivaron la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	139
2.3 Proceso legislativo para la creación de la Asamblea de Representantes... A) Iniciativa.....	146 150
B) Cámara de Diputados: cámara de origen.....	150
C) Cámara de Senadores: cámara revisora.....	151
2.4 Fundamento constitucional de la Asamblea de Representantes.....	152
2.5 Concepto y naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	153
2.6 Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	154
2.7 Integración y funcionamiento de la Asamblea de Representantes.....	161
3.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.....	163
3.1 Dictamen efectuado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con relación al número ordinal correspondiente a la legislatura de dicha	

Asamblea.....	164
3.2 Argumentos que motivaron la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	167
3.3 Proceso legislativo para la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	168
A) Iniciativa.....	168
B) Cámara de Diputados.....	169
C) Cámara de Senadores.....	171
3.4 Fundamento constitucional.....	174
3.5 Concepto y naturaleza jurídica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	174
3.6 Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	176
3.7 Integración y funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	176
3.8 Cuadros comparativos entre la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	187
A) Diferencias entre ambos órganos.....	188
B) Organos de trabajo: comisiones y comités.....	197
C) Fracciones parlamentarias.....	200

CAPÍTULO V

FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

	Pág.
1. CONCEPTOS DE FACULTAD, ATRIBUCIÓN Y COMPETENCIA.....	201
1.1 Conceptos de facultad, atribución y competencia.....	201
1.2 Tipos de facultades propias de la Federación y de los Estados.....	210
1.3 Actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	215
2. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES OTORGADAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA....	220
3. PERSPECTIVAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.....	232
3.1 Propuestas de los partidos políticos respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	232
3.2 Opiniones y propuestas de la doctrina respecto de la Asamblea Legislativa.....	240
3.3 Cuadro comparativo de la Iniciativa de reformas del artículo 122 Constitucional efectuado por la Asamblea Legislativa.....	251
CONCLUSIONES.....	256
BIBLIOGRAFIA.....	265
ANEXOS.....	273

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

CAPÍTULO I

INTRODUCCION

1.- SURGIMIENTO DE LA IDEA

Como habitante del Distrito Federal, hubo una época en que me cuestioné las razones por las que había que obedecer ciertas leyes y disposiciones, qué características debían tener para ser obligatorias y sobre todo, quién o qué las creaba.

Así fue que, al estar en contacto por primera vez con la materia de Derecho, tuve la oportunidad de conocer lo que en esa época se denominaba Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a la Cámara de Diputados. Observé lo importante que es la elaboración de leyes, y que sólo con ellas se puede legalizar toda acción del Estado, así como exigir obediencia por parte de los gobernados. Pero ¿quién elaboraba las leyes en el Distrito Federal?, la respuesta en esa época era el Congreso de la Unión.

Mientras que por otro lado, los Estados de la República Mexicana tenían un órgano propio que realizaba las actividades de poder legislativo, esto es, poseían Congresos locales, los cuales a su vez estaban formados por personas que representaban a la propia entidad, y que al habitar en ese lugar específico, podían conocer y estar en contacto con las necesidades y problemas de la propia entidad, llevando el sentir de los demás para crear y reflejar en las leyes lo que la doctrina llama "voluntad general"

Ciertamente esto no sucedía en el Distrito Federal, puesto que por muchos años, las leyes que lo rigieron fueron expedidas por el Congreso de la Unión, el cual estaba y está formado por Diputados provenientes de todos los Estados de la República y no únicamente por ciudadanos del Distrito Federal. Por tanto, a pesar de las diferencias y características propias de tal entidad, era incongruente que la voluntad general expresada en las leyes que

únicamente regían al Distrito Federal no provinieran de su propio elemento básico, consistente en su población.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su otorgamiento posterior de facultades propiamente legislativas y finalmente su transformación en órgano cuasilegislativo local, llevó a cuestionarme sobre las facultades actuales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su naturaleza jurídica, su origen y la relación que ha tenido con la creación y cambios sufridos por la propia entidad. Es decir, aquí cabe hacerse la pregunta: ¿las actuales facultades de la Asamblea son suficientes para dar legalidad a todos los actos del gobierno del Distrito Federal, o para satisfacer las necesidades de su población y complejidades propias de tal entidad, la cual por su importancia histórica, política, económica, cultural, etc. ha sido punta de flecha en la solución de problemas originadas en los Estados, o si es necesario el otorgamiento de nuevas facultades, las cuales actualmente posee el Congreso de la Unión, para considerar que el Distrito Federal goza de autonomía?.

De ahí que estas y otras inquietudes serán analizadas en el presente trabajo.

2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los problemas jurídicos que me motivaron a realizar esta Tesis con el tema "Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" son los siguientes:

A) Determinar si efectivamente los habitantes del Distrito Federal carecieron de derechos políticos hasta antes de 1996, año en que se crea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en que se elige mediante voto universal, libre y secreto al Jefe del Distrito Federal y a los Diputados de tal órgano legislativo.

B) Determinar la diferencia existente entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Congresos Locales de los Estados integrantes de la Federación, en lo que respecta a sus facultades.

C) Definir los motivos que originaron la creación de la Asamblea Legislativa, y el por qué anteriormente no había surgido dicho órgano legislativo, tomando en consideración el crecimiento desmedido de la población y de los problemas que originó esto, como fue la contaminación, desempleo, falta de una adecuada prestación de los servicios públicos, etc.

D) Determinar los efectos originados por la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre los que se encuentra el otorgamiento de un mayor número de facultades que dieran sustento legal a las acciones del propio gobierno del Distrito Federal para enfrentar las necesidades de la población que habita en él.

E) Establecer el contexto de la transformación del Distrito Federal en el Estado 32 de la República Mexicana, el cual ha sido mencionado por diversos partidos políticos y doctrinarios en una reforma política que se planea realizar.

F) Definir los elementos propios de la autonomía para comparar con las facultades que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal necesitaría para llegar a considerar al Distrito Federal como autónomo.

3.- MARCO TEÓRICO

Con relación a este subíndice, haré referencia a los capítulos II, III y IV de este trabajo, debido a que se relacionan de forma más directa con el tema de la presente Tesis, así como con sus objetivos.

Respecto al origen del federalismo en México (lo cual dio lugar a la creación del Distrito Federal), los autores Sayeg Helú e Ignacio Burgoa, y los investigadores Hira De Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti coinciden en que un antecedente muy importante del Régimen Federal fue la figura de la diputación provincial.

Sin embargo, Sayeg Helú sostiene como la raíz mas profunda del federalismo mexicano a una de índole tradicional-histórica, consistente en la organización político-social del México prehispánico, esto es en la triple alianza, en torno de la cual se agrupaban

señoríos, que constituían según el propio autor verdaderas provincias federadas o autonomías territoriales. De ahí, que este doctrinario mencione que el federalismo mexicano no respondió a un afán de imitación de la forma de gobierno de E.U.A., sino a una necesidad propia, consistente en salvar la unidad del país amenazada por los regionalismos nacionales y como medio para unificar lo diverso con base en las diferencias regionales (como lo consagraban las diputaciones provinciales), además de que contrario a E.U, el federalismo surgió de un Estado unitario que se transformó en federal al otorgar a sus provincias cierta autonomía y participación en la voluntad estatal.

Por otro lado, los investigadores Hira De Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti, hacen referencia a otro antecedente del federalismo, consistente en la instauración de las intendencias durante la Nueva España fines del siglo XVIII, con las cuales los Borbones buscaron centralizar política y económicamente el poder para incrementar los ingresos de la Corona.

Asimismo, Sayeg Helú y Andrés Lira coinciden en que otro aspecto importante para el surgimiento del federalismo fue la instauración del Imperio de Iturbide, ya que con el Sistema Federal se buscó evitar el desmembramiento del territorio nacional originado por dicho Imperio, el cual al hacerse cada vez más absoluto privó a las provincias de la autonomía de la que ya habían gozado.

Finalmente, cabe señalar que el autor Máximo N., Gámiz Parral concluye que se ha utilizado tres criterios para explicar el origen del federalismo mexicano: aquel que dice que desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas en la Constitución de Cádiz de 1812, han persistido la idea y bases del federalismo; el criterio que expone que la Nueva España formaba un todo unido y que la adopción del Sistema Federal fue para desunir, por influencia del federalismo norteamericano y atendiendo también a la oposición al sistema central experimentado durante el régimen de la Colonia, y el criterio que sostiene que el

Sistema Federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron en separarse en caso de que no se adoptara tal sistema, es decir con el Régimen Federal se buscaba continuar unidos, evitándose el desmembramiento. Esta doctrina es la que en los tiempos modernos ha tenido mayor aceptación. Al respecto, el autor mencionado señala que para él ninguna de las tres tesis es acertada como única opción, sino la conjunción de ellas.

Por otro lado, respecto a la necesidad de crear un Distrito Federal en México, de su justificación, señalo a tres autores, el Dr. Ignacio Burgoa, quien sostiene que en esta entidad se encomendaron funciones a órganos federales para evitar la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación,

Asimismo, el jurista Sayeg Helú señala que fue necesario conceder a los poderes federales un territorio propio que garantizara su independencia frente a los Estados, es decir, una porción territorial en que residieran los poderes federales en la que no tuvieran jurisdicción ninguno de los Estados.

El investigador Andrés Lira dice que el Distrito Federal es el área donde se asientan los poderes de la Unión de los Estados, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones de los Estados.

Como se observa, estos tres autores coinciden en que la razón por la que se creó el Distrito Federal fue para que los poderes federales tuvieran un área territorial en donde no intervinieran las decisiones tomadas por los poderes locales de los Estados, es decir, que garantizaran el libre ejercicio de los poderes federales.

Posteriormente, se entra al estudio del nacimiento del Distrito Federal, en donde se citan diversos doctrinarios. En un primer momento, se hace mención al investigador Andrés Lira, quien afirma que el hecho de que se decidiera escoger a la ciudad de México como Distrito federal se debió a la importancia que tal ciudad había tenido desde la época

prehispánica como centro tradicional del poder que contaba con los mejores recursos económicos, culturales, vías de comunicación, etc. Es decir, la elección de la ciudad de México se debió al aspecto tradicional de poder y cultura con que gozaba la ciudad.

Por otro lado, el jurista Sayeg Helú se basa en las razones expuestas por los diputados del Congreso Constituyente de 1824 para elegir a la ciudad de México como Distrito Federal; y tales razones fueron de índole económico (evitar el costo que significaría el traslado de la capital a Querétaro, poder seguir pidiendo empréstitos a los principales propietarios y comerciantes que albergaba la ciudad, y continuar captando fácilmente los recursos fiscales derivados de las aduanas marítimas, puesto que la ciudad era el principal centro de comunicaciones) y de seguridad y planeación (pues Querétaro no contaba con instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integraban el poder público).

Por tanto, el hecho de que la ciudad de México reuniera el mayor número de ventajas derivadas de su importancia que tradicionalmente había tenido desde la época prehispánica, originó que se eligiera a dicha ciudad como sede de los poderes federales, una vez que el país optó por el Sistema Federal de 1824.

4.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este punto, se expondrán las razones por las que se decidió incluir cada uno de los capítulos y subcapítulos en el presente trabajo. Para tal efecto, se desarrollarán conforme al orden en el que se encuentran en la Tesis:

CAPÍTULO II.- La importancia de la función legislativa

Como primer capítulo de este trabajo, se señala la importancia de la función legislativa, porque a través de diversos subcapítulos se observa el aspecto fundamental que tiene tal función, efectuada primordialmente por el poder legislativo, ya que es un

instrumento del Estado que se utiliza para expresar la voluntad general y así, llegar a obtener el bien común o bien público.

Lo anterior se aplica a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puesto que este órgano desarrolla la función legislativa en el Distrito Federal, de acuerdo a las facultades otorgadas por la Constitución Federal de la República.

1. La razón de ser del Estado

La razón de ser del Estado consiste en determinar la finalidad específica del Estado, es decir, aquello que le hace tener una existencia distinta a las demás organizaciones humanas, y esto es el bien común, bien público o bien público temporal, lo cual debe ser el objeto, motivo o finalidad que debe tener toda actividad legislativa y, por tanto, la finalidad última que debe buscar obtener la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal al emitir cualquier ordenamiento legal que se encuentre dentro de las facultades otorgadas por la Constitución.

El bien común o bien público temporal no es sólo la finalidad del Estado, sino del propio Derecho, siendo este el motivo por el cual los Diputados de la Asamblea Legislativa deben tener presente tal fin en cualquiera de las decisiones o acuerdo que tomen, así como en las leyes y reglamentos que expidan dentro de la esfera de sus facultades; es decir, al emitir un ordenamiento jurídico para lo cual esté facultada la Asamblea, los Diputados deberán tener presente la obtención de ese bien común o bien público temporal para efecto de conseguir el bienestar de la comunidad y de cada uno de los individuos que la integran, resolver los problemas que dieron origen a la Asamblea (servicios públicos, etc.) y dar coherencia y armonía a la propia actividad legislativa que desarrollen.

En otro orden de ideas, el Estado tiene como fin obtener el bien común o bien público temporal, y para tal tarea necesita del orden jurídico, siendo aquí donde la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede y debe ayudar como instrumento para realizar estos propósitos sociales (desempleo, servicios públicos, etc.) en el Distrito Federal,

debiendo dar a los ordenamientos jurídicos orden, coherencia y armonía, lo cual se obtiene tomando en cuenta esa idea de fin.

Los fines del Estado y del Derecho buscan la convivencia del hombre, por tanto éste aspira a un régimen de seguridad donde se realice el bien común, por tal motivo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe ser el reflejo de las propias necesidades sociales que existen en la entidad, así como de las condiciones culturales, económicas y políticas para efecto de alcanzar ese bien común o bien público temporal.

2. La finalidad del Derecho.

Este capítulo tiene relación con el tema de mi Tesis porque la finalidad del Derecho es recoger en normas jurídicas fines que le interesa a la colectividad asegurar su realización, por tanto, mediante la actividad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal consistente en legislar en ciertas materias para la que está facultada, este órgano va a asegurar el cumplimiento de propósitos como la realización del bien común o del bien público temporal, ordenando y armonizando la convivencia social, señalando los medios pacíficos para lograr el desenvolvimiento de la personalidad de los habitantes del Distrito Federal, además de que toma en cuenta las nuevas circunstancias y necesidades sociales que van surgiendo.

Asimismo, la actividad legislativa de la Asamblea, en el ejercicio de sus diferentes facultades, organiza los entes públicos del gobierno del Distrito federal, limitando y definiendo los alcances de ese poder así como de su propia actividad.

3. La teleología de la División de Poderes.

Como hemos visto, el Estado tiene ciertos fines o metas que alcanzar, consistentes en el bien común o bien público temporal, para lo cual está compuesto por órganos con funciones específicas que son la legislativa, administrativa y judicial, con el fin de evitar que se concentre en uno sólo o que haya un exceso de dirigismo centralizado en una comunidad.

Por tanto, la creación de la Asamblea Legislativa, junto con otros órganos, significó la aplicación de la teoría de la división de poderes en el Distrito Federal de manera local, para efecto de moderar y controlar al poder mediante la distribución y coordinación de las

competencias de dicha entidad, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno de los órganos le corresponden, con el fin de proteger las libertades individuales e impedir la arbitrariedad de la autoridad.

De ahí, que a través de la delimitación de las funciones o atribuciones de cada uno de los órganos del Distrito Federal, y en particular de la Asamblea Legislativa que se refiere a la actividad legislativa y que es el tema que nos corresponde, sus habitantes gozarán de una mayor seguridad y libertad, puesto que con tal órgano se limita la actuación del poder del gobierno del Distrito Federal y se evita un exceso de centralismo en beneficio de la población, ya que esto significa un sistema de restricciones a la actividad del poder y consecuentemente, una garantía de libertad, además de que el hecho de que la Asamblea esté obligada a realizar únicamente las funciones que se le han encomendado, significa dar seguridad a la población, puesto que sabe a qué atenerse en relación a la actuación de la propia Asamblea, es decir, le da certeza puesto que sabe qué es lo que tal órgano debe y puede hacer.

4. Legislar, como función indispensable del Estado democrático.

En la democracia, que es el gobierno en el que el pueblo ejerce su soberanía y que respecto al Estado Mexicano se encuentra regulado por los artículos 39 y 40 Constitucionales, la voluntad general se forma por el pueblo, pero debido a la extensión y complejidad actual de las relaciones sociales, no se puede dar la forma primitiva de la democracia directa, ya que entre más grande es la colectividad estatal, menos el pueblo puede desarrollar por sí mismo la formación de la voluntad estatal (que es el proceso de creación del orden estatal), por lo que dicho pueblo queda forzado únicamente a crear y controlar el aparato que se encargue de eso; y es por este motivo que se crea la ficción de la representación, la idea de que el Parlamento o la Asamblea es representante del pueblo, de que éste solo puede expresar su voluntad en el Parlamento quien forma esa voluntad general.

Por tal motivo, la democracia, que como ya se dijo es el gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía, se observa en la elaboración de reglas generales, las cuales son emitidas por el poder legislativo, y que con relación al Distrito Federal se refiere a su Asamblea

Legislativa en ciertas materias, lo que explica que la representación política se localice en dicho órgano, como fuente de la ley.

La idea de que los habitantes del Distrito Federal gobiernen por sí mismos se expresa sobre todo en el principio que dice que todos nosotros nos sometemos a las leyes que han sido adoptadas por una decisión común de los miembros de la propia entidad iguales en derechos.

Es decir, este capítulo se insertó en el presente trabajo porque a través de él se observa la relación que hay entre la función legislativa del Distrito Federal depositada en su Asamblea y el pueblo de la entidad, esto es, mediante la Asamblea Legislativa se ejercita la democracia indirecta en el Distrito Federal a través de la representación política, ya que sus diputados como representantes de los habitantes del Distrito Federal van a emitir leyes (que son el producto del poder legislativo) que legalicen la acción de los gobernantes sobre los ciudadanos, controlen el aparato administrativo y establezcan un sistema de libertad e igualdad, es decir, que plasmen la voluntad general de los habitantes del Distrito Federal.

CAPÍTULO III.- Naturaleza Jurídica del Distrito Federal

Este capítulo lo inserté en la Tesis que nos ocupa porque a través de él se estudian los antecedentes, origen, naturaleza, los motivos de creación, su relación con el federalismo y características propias de la entidad donde la Asamblea Legislativa está facultada para legislar.

Es decir, se entra al estudio minucioso del espacio geográfico donde la Asamblea Legislativa desarrolla sus actividades.

1. La Federación como forma de Estado

Esta sección del presente trabajo se relaciona con el tema de la Tesis en virtud de que en México se eligió como forma de Estado el Sistema Federal, lo cual va a influir en la estructura de todos y cada uno de los elementos constitutivos del Estado Mexicano, como son el territorio, gobierno, población, orden jurídico, soberanía y fines.

Es decir, al ser el Federalismo una descentralización de las facultades y funciones políticas y administrativas entre el Estado y diversas entidades, pero sobre todo de las fuentes originarias del derecho positivo, observamos su relación con la recientemente creada Asamblea Legislativa del Distrito Federal y sus facultades.

El estudio de las características del Federalismo nos ayuda a concluir que las reformas constitucionales de 1993 y 1996 permitieron una mayor autodeterminación y autonomía al Distrito Federal, puesto que la descentralización política que se originó dio lugar a que la entidad tuviera el derecho a darse a sí misma reglas y normas generales para su funcionamiento en un ámbito espacial propio, a través de las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa pero coordinadas con un orden jurídico superior, puesto que anteriormente, con la Asamblea de Representantes, únicamente se daba una descentralización administrativa o autarquía, lo cual implicaba la falta de competencia legislativa.

Asimismo, en este capítulo se estudian algunas de las ventajas o argumentos a favor del Federalismo, lo cual permite tener una visión más objetiva y concreta para determinar que tan adecuado o favorable es su aplicación en todo el territorio del país, incluyendo al Distrito Federal, con el fin de resolver los problemas propios de la entidad y de limitar el poder del gobierno central mediante la dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro.

Además, la creación de la Asamblea Legislativa y la determinación de sus facultades significó una mayor autonomía democrática (puesto que la entidad designó a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial) y participación, las cuales son características propias del Régimen Federal.

Finalmente, al estudiar las diversas formas de Estado, observamos como anteriormente operaba en el Distrito Federal una especie de centralismo, ya que la función legislativa estaba reservada únicamente a los órganos centrales, esto es al Congreso de la Unión, además de que el gobernante de tal entidad dependía del Ejecutivo central, sin que derivara su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

2.El asiento geográfico de los órganos del Estado.

Este subcapítulo se insertó en el presente trabajo debido a que el área geográfica es el territorio que sirve de asiento al Estado, es decir, el territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado. Por tanto, al ser el territorio el espacio donde el pueblo ejerce su soberanía, éste ha dado lugar a que se divida el territorio mexicano en entidades para efecto de gobernar con mayor eficiencia y para que la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno, como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que es el tema que nos ocupa.

Asimismo, el territorio posee una doble función y la positiva se refiere al asiento del poder, que es el lugar donde se realizan sus fines, es la delimitación política dentro del cual se ejerce el poder del Estado, que al organizarse en un Estado Federal, las características de esta forma de Estado se van a aplicar en dicho territorio, por tanto, la Federación al tener órganos de gobierno de carácter federal, que son el legislativo, ejecutivo y judicial, se van a asentar en algún lugar del territorio del Estado mexicano, siendo el Distrito Federal, el cual a su vez también tiene un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan dentro de él las funciones legislativa a través de la citada Asamblea, ejecutiva y judicial.

3.La capital de la Federación.

En el Régimen Federal Mexicano existen dos ámbitos de competencia, el que concierne a la Federación y el que pertenece a las entidades federativas, el primero se ejerce sobre todo el territorio nacional y el segundo en su respectivo territorio. Pero como los órganos federales deben instalarse en una base física, en el Estado federal mexicano debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales, la cual es la capital de la Federación y es llamada Distrito Federal, lugar donde reside el órgano legislativo que se estudia en el presente trabajo llamado Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. Origen del Distrito de Columbia, Estados Unidos de América

Este punto se insertó en el presente trabajo, debido a que corresponde a Estados Unidos de América el haber concebido la forma de Estado federal en su Constitución de 1787. En tal virtud, el presente tema es antecedente de la instauración del Sistema Federal en México, de la creación del Distrito Federal y, por tanto, del surgimiento de su Asamblea Legislativa.

Es decir, al haber nacido el federalismo como una forma de organización política a fines del siglo XVIII en E.U.A., fue necesario estudiar las causas por las que se originó, las necesidades que se resolvieron con esta forma de Estado y las consecuencias derivadas de ella, como fue la creación de una capital federal establecida en un Distrito, en donde el Congreso tuviera jurisdicción exclusiva y protección armada, haciendo de él la residencia de las autoridades federales. Situación que posteriormente fue tomada y aplicada en México, surgiendo de esta manera el Distrito Federal, así como un órgano que llevara a cabo la función legislativa, denominada Asamblea Legislativa, definiendo la competencia del gobierno federal y la de las entidades.

5. Creación del Distrito Federal en México.

Debido a que el tema de esta Tesis es "Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", fue necesario estudiar el origen de la entidad en que dicha Asamblea desarrolla sus funciones, esto es del Distrito Federal, con la finalidad de señalar las razones por las que se escogió a la Ciudad de México como sede de los poderes federales a partir de 1824; así como el hecho de que las autoridades federales llevaran a cabo las funciones legislativas y administrativas de dicho Distrito.

6. La evolución constitucional del Distrito Federal a partir de 1814 y normativa local.

En este punto, observamos la manera en que se va modificando al Distrito Federal mediante diversas disposiciones constitucionales y locales, para llegar hasta el momento en que se crea un órgano legislativo en tal entidad.

Es decir, en este subcapítulo se menciona la adopción del federalismo en México y a la manera en que fueron surgiendo diversas características o modalidades del lugar de residencia de los poderes federales, cómo se va desarrollando su régimen jurídico-político y la participación ciudadana, así como el órgano encargado de la función legislativa en el Distrito Federal, lo cual obviamente tiene relación directa con el tema que nos ocupa.

CAPÍTULO IV.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Como se desprende de lo antes señalado, el presente trabajo parte de una visión general, para ir poco a poco adentrándonos en el tema de la tesis, por tanto, este capítulo trata de la propia Asamblea Legislativa, dando una visión de los órganos que han legislado en el Distrito Federal desde su creación hasta llegar al órgano legislativo que nos ocupa, desarrollando su integración, funcionamiento, naturaleza, etc.

V.- Facultades actuales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Finalmente, este capítulo se insertó en la presente Tesis por obvias razones, puesto que aquí se desarrolla el tema de este trabajo de manera precisa, haciendo notar que también se señalan las hipótesis, teorías expuestas por diversos partidos y estudiosos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto al rumbo que habrá de tomar la propia Asamblea, lo cual está íntimamente relacionado con las propias facultades de tal órgano.

5.- ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Hago constar que el proceso de revisión me permitió precisar e incrementar los objetivos de este trabajo de investigación, es decir, a través de esa revisión me pude percatar de nuevas inquietudes que no habían surgido al inicio de este trabajo, y que están relacionadas con el tema que nos ocupa, como fue por ejemplo, la representación que ha tenido la población del Distrito Federal desde su creación, elemento importantísimo, pues

este fue uno de los motivos por los que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual posteriormente daría origen a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la revisión en comento me ayudó a definir la corriente sostenida por varios de los autores que se citan en esta investigación.

De igual manera, el proceso de revisión fomentó que yo investigara cierta información, como por ejemplo preceptos legales, decretos, etc. en las fuentes básicas y no únicamente en lo dispuesto por las obras creadas por la doctrina, lo cual a su vez dio lugar a que fuera a un mayor número de bibliotecas y/o centros de investigación, como fue el Archivo del Ex-ayuntamiento de la ciudad de México, las dos bibliotecas y el Archivo del Congreso de la Unión, entre otros; teniendo una visión más amplia de situaciones ocurridas durante la creación del Distrito federal, su naturaleza, de la Asamblea Legislativa, y sus fuentes bibliográficas. Asimismo, pude percatarme de la importancia que tiene la metodología en todo trabajo de investigación.

CAPITULO II

LA IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1.- LA RAZÓN DE SER DEL ESTADO

Ninguna institución humana puede carecer de un fin¹, y el Estado no es la excepción, por tanto, el Estado no es un fin en sí, puesto que posee fines. Es decir, todas las acciones humanas organizadas o asociaciones siempre van encaminadas a la obtención de ciertos propósitos, ya que una institución política sin fines es algo inútil.

Con relación a este tema cabe hacernos la pregunta ¿Para qué existe el Estado?, lo cual implica determinar la meta que ha de alcanzar el Estado, esto es, hacia qué dirige su actividad. Este problema consiste en determinar cuál es la razón de ser del Estado, investigando si es necesario o no su existencia, tratando de determinar la teleología o finalidad específica del Estado, o sea, aquello que le hace tener una realidad propia distinta a la de las otras organizaciones sociales. Lo anterior, en virtud de que en la sociedad hay muchas otras agrupaciones, sociedades o asociaciones de diversa índole mercantiles, industriales, culturales, sindicatos, partidos políticos, iglesias, familias, etc. que contribuyen al bien común en cada una de sus esferas, de lo que se desprende que la función del Estado sea vigilar y estructurar estos grupos y su actividad, que también puede ser individual, para que se obtenga el *bien común*. Es decir, el Estado es una sociedad humana donde conviven aunando sus esfuerzos y aspiraciones para lograr el bien o perfeccionamiento total de la propia comunidad social y de todos y cada uno de los hombres que la integran, obedeciendo a un grupo de gobernantes, por tal motivo, su existencia tiene su fundamento en esa orientación teleológica hacia el bien común o bien público temporal. Por tanto, la acción política se dirige a motivos y objetos determinados consistentes en el bien común, referido a la sociedad en

¹ La palabra fin tiene varios significados: "1. Término, remate o consumación de una cosa. 2. Límite, confín. 3. Objeto o motivo con que se ejecuta una cosa.". Asimismo, fin último es "Aquel a cuya consecución se dirigen la intención y los medios del que obra." *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 21ª edic., 1992, t. I, p. 970.

general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos, siendo conceptos clave el *bien público* y el interés general.

Respecto a este tema, observamos que tradicionalmente, los elementos del Estado se clasifican en dos grupos: elementos esenciales o constitutivos del Estado (territorio, población, el poder y orden jurídico) y elementos determinantes o modales (son atributos del poder y del Derecho y se dividen en la soberanía y, para algunos autores, los fines del Estado).

Según señala el autor Antonio-Enrique Pérez Luño, Aristóteles hizo el primer planteamiento de lo que los siglos posteriores denominarían temática del bien común, puesto que en su *Política* indicaba que la sociedad organizada en la polis debía proporcionar a cada uno de sus miembros lo necesario para su bienestar y su felicidad.

Asimismo, Pérez Luño menciona que en la formulación clásica de Tomás de Aquino el bien común aparece como criterio básico de legitimación jurídico-política, que actúa orientado la finalidad de la ley, así como en una exigencia de la sociabilidad humana dirigida a garantizar el bienestar de lo colectividad y de sus miembros. Para él, el bien individual es siempre un aspecto del bien común, pero esto no implica que el bien común sea el resultado cuantitativo de los bienes particulares, ya que entraña algo cualitativamente superior, debido a que la índole del bien común y del bien individual son diferentes.

Continúa diciendo el jurista Pérez Luño que para el iusnaturalismo cristiano o clásico la idea del bien común fue una constante, ya que en el plano jurídico-político tuvieron a éste como valor-guía y principio legitimador fundamental, teniendo tal noción un trasfondo metafísico. Asimismo, el bien común para los clásicos establece un límite al ejercicio del poder público, fundamenta la resistencia frente a la opresión y explica la convivencia social en términos de solidaridad. Finalmente, Pérez Luño sostiene que en los siglos XVII y XVIII, con el iusnaturalismo racionalista y contractualista, el bien común fue objeto de un proceso

de secularización. A partir del siglo XIX la idea de bien común se renueva terminológicamente bajo los conceptos de "interés público" o "interés general", siendo objeto de una amplia controversia.²

El Dr. Luis Sánchez Agesta considera que la razón de ser del Estado es el bien común, señalando que *"El bien común ha de ser "bien" y ha de ser "común". Que sea "bien" quiere decir que dé satisfacción a las necesidades del hombre en su entera naturaleza espiritual, moral y corporal, proporcionándole la paz, la virtud, la cultura y las cosas necesarias para el desenvolvimiento de su existencia; que sea "común" ha de entenderse en el sentido de que el esfuerzo y el disfrute de estos bienes ha de compartirse en la proporción de la justicia"*.³

Características del bien común:

- a) Es coparticipable, puesto que todos los miembros de la sociedad pueden y deben cooperar a integrar ese conjunto organizado de las condiciones sociales que el hombre necesita para su desarrollo.
- b) Es redistribuible, porque al final de cuentas redunda en beneficio de cada uno de los miembros del conglomerado social, brindando los medios adecuados para el desenvolvimiento de la persona en sociedad.
- c) Es jerárquico, debido a que ocupa una posición superior a los bienes particulares del hombre.

El beneficiario del bien común es el conjunto de habitantes del Estado, esto es, aquel conjunto de personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Asimismo, dentro del orden internacional debe existir entre las naciones mutuo respeto, de tal manera que el bien público que persiga un Estado no invada la esfera de acción de los otros Estados.

² Pérez Luño, Antonio-Enrique, *Teoría del Derecho: una concepción de la experiencia jurídica*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 235-236.

³ Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado*, México, Jus, 1985, p. 132.

Al respecto, el Doctor en Derecho Agustín Basave Fernández del Valle sostiene que es imposible que el individuo realice fines que no son suyos, por tanto, para que los fines del Estado tengan sentido es preciso que sean fines del individuo, ya que es éste quien únicamente es capaz de proponerse fines y realizarlos, pues tan sólo él tiene conciencia en virtud de que la colectividad carece de conciencia en el sentido real de la palabra. Quienes viven son únicamente los individuos y por consiguiente, la colectividad tendrá que ser sólo un instrumento o un medio para la realización de los valores de la personalidad individual. En este sentido, el Estado no es un fin en sí, sino que posee fines, debiendo procurar, directa o indirectamente, todos aquellos bienes materiales, culturales, morales y religiosos que permitan el desarrollo de la persona humana. Por tal razón, el bien común significa, primaria y fundamentalmente, la forma que adopta el bien humano en cuanto el hombre vive en comunidad. Asimismo, el bien común podrá ser particular o público según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. He aquí por qué, tratándose del Estado, la expresión *bien público* es preferible a la de bien común, porque indica con precisión que el bien común en juego es el bien común público.⁴

1.1 DOCTRINAS RELACIONADAS CON EL FIN DEL ESTADO

Casi toda la doctrina se refiere a los fines del Estado, pero una de las excepciones es la que sostiene el jurista Ignacio Burgoa en su libro "El Estado", quien prefiere utilizar el concepto de "finalidad", pues dice que tratándose el Estado de una idea jurídica abstracta, su objetivo es únicamente *formal*, sin contenido ideológico, puesto que éste último es propio de los objetivos que se les atribuyen a los Estados en particular con base en sus distintas realidades políticas, sociales o económicas.⁵

Asimismo, el autor a que nos referimos, señala que la finalidad del Estado consiste en múltiples fines específicos y concretos que se manifiestan en cualquiera de las siguientes

⁴ Basave Fernández del Valle, Agustín, *op. cit.*, nota 3, pp. 130-131.

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Estado*, México, Porrúa, 1970, p. 165.

tendencias: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, etc. Estas tendencias son de carácter formal, pues su transformación en fines estatales depende de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales que existan en los Estados particulares, lo cual significa que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación. Por ende, imputar al Estado en general, es decir, al estado a-tempora y a-espacial, fines específicos con un contenido determinado, significa el error de atribuirle un objetivo teleológico de contenido político, social, económico o cultural, los cuales únicamente se pueden referir a los Estados en particular. Es decir, tratar de dar un contenido sustantivo a la finalidad genérica de la entidad estatal significa sujetarla a las condiciones variables de tiempo y espacio, esto es, extraer al Estado del plano de la generalidad para otorgarle una dimensión concreta y concebir su teleología según el muy particular modo de pensar de cada autor, encerrándolo en el subjetivismo regido siempre por ideologías individuales.

Además, el profesor Burgoa menciona que el fin del Estado se reduce a un sólo objetivo consistente en realizar el derecho fundamental o Constitución, lo cual significa que el Estado no puede perseguir ningún fin que esté en contra, al margen o sobre el Derecho. Pero a su vez, el Derecho debe tomar en cuenta dos elementos que existen en la realidad social, los intereses individuales y los intereses colectivos que concurren en el Estado, para establecer entre ellos un equilibrio y en cuya obtención descansa el fin del Estado. Es decir, además del individuo, en la sociedad existen intereses colectivos, que son aquellos que no se reducen a una sola persona o a un número limitado de sujetos, sino que afectan a la sociedad en general o una mayoría social indeterminada. Frente al individuo, se sitúa el grupo social, esto es, frente a los derechos de aquél existen los derechos sociales, en tal virtud, estas dos realidades o dos tipos de intereses deben ser compatibles, lo cual debe realizarse mediante el orden jurídico de manera equilibrada para no caer en extremismos peligrosos, como en épocas pasadas. Esto significa que el problema del fin o fines del Estado fue resuelto en

distintos sentidos por la doctrina, de acuerdo con las bases filosóficas de los pensadores que se ocupaban del mismo, advirtiéndose tres tendencias:

a) Aquella que afirma que el fin de todo Estado es la conservación y bienestar de los individuos. Esta tendencia surgió como reacción contra el sistema absolutista, que consideraba al monarca como el depositario de la soberanía del Estado y que favorecía la desigualdad social entre los hombres, surgiendo sociólogos y políticos del siglo XVIII (Rousseau, Voltaire, etc.) que elaboraron doctrinas que apoyaban la igualdad humana. Por tanto, como contestación al Estado absolutista, en el cual se consideraba insignificante al individuo, surge la corriente *jus-naturalista*, que proclamó la existencia de derechos congénitos al hombre superiores a la sociedad, los cuales debían ser respetados por el orden jurídico y constituir el objeto esencial de las instituciones sociales. El *jus-naturalismo* exaltó a la persona humana hasta el grado de considerarla como la entidad suprema de la sociedad, por tal motivo, los regímenes jurídicos que se inspiraron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 eliminaron todo lo que pudiera obstaculizar la seguridad de los derechos naturales del individuo, creando una estructura normativa de las relaciones entre gobernantes y gobernados con un contenido individualista y liberal. Individualista porque consideraron al individuo como la base y fin esencial de la organización estatal; y liberal, en virtud de que el Estado y sus autoridades deberían asumir una conducta de abstención de las relaciones sociales, dejando a los sujetos en posibilidad de desarrollar libremente su actividad, la cual solo se limitaba por el poder público cuando el libre juego de los derechos de cada gobernado originaba conflictos personales. Fiel a la idea de no obstaculizar la actuación de cada miembro de la comunidad, el *liberal-individualismo* desechó todo fenómeno de asociación o coalición de los gobernados para defender sus intereses comunes, pues decía que entre el Estado y el individuo no debían existir entidades intermedias. Por ende, esta posición colocó a la organización política al servicio exclusivo de los individuos, en ella se subordina al Estado al servicio de los individuos, no les interesa

buscar un fin propio a la organización política, pues el fin de la misma queda subordinado por completo a la satisfacción de los fines individuales.⁶

Pero como toda postura extremista y radical, el liberal-individualismo incidió en errores que provocaron una reacción ideológica tendiente a concebir la finalidad del Estado en un sentido opuesto. Lo anterior, en virtud de que los regímenes liberal-individualistas proclamaron una igualdad teórica o legal del individuo, pues afirmaban que éste era igual ante la ley, pero dejaron de advertir que la desigualdad real existía dentro del ambiente social, por lo que era más libre el sujeto que gozaba de una posición privilegiada, y menos libre la persona que no disfrutaba de condiciones que le permitieran realizar sus actividades conforme a sus intenciones y deseos. Como consecuencia de esto, al abstenerse el Estado de acudir en auxilio y defensa de los débiles, consolidó la desigualdad social y permitió que los poderosos aniquilaran a los que no estaban en situación de combatirlos en las relaciones sociales. Por tanto, tratar igual a los desiguales fue el grave error en el que incurrió el liberal-individualismo como sistema de estructuración jurídica y social del Estado. Las consecuencias de este régimen fueron aprovechadas para el surgimiento de ideas colectivistas o totalitarias.

b) La corriente que no asigna ningún fin al Estado, pues lo considera como un fin en sí, siendo los individuos el medio. Consiste en la subordinación total de los individuos a la organización política. Esta posición fue sostenida por Hegel y es la raíz ideológica de los Estados totalitarios contemporáneos. El Estado absorbe al individuo, por lo que es concebido como una entidad absoluta. El *totalitarismo* sostiene que el individuo no es la única ni la suprema entidad social, ya que sobre los intereses del hombre en particular existen intereses de grupo que deben prevalecer sobre los primeros, por eso, en caso de oposición entre la esfera individual y la colectiva, es preciso sacrificar al individuo, que no es, sino una parte del todo social cuya actividad debe realizar en beneficio de la sociedad. Como ésta persigue fines específicos, los objetivos individuales deben ser medios para realizarlos, y por tal

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 5, pp. 166-172.

motivo, la persona deja de ser un auto-fin, convirtiéndose en un mero conducto para la obtención de las finalidades sociales. Al individuo le está prohibido realizar cualquier actividad que sea opuesta o diferente de aquella que el totalitarismo estime idónea para lograr tales fines sociales. Para el *transpersonalismo* (totalitarismo estatal o colectivismo social), que se centra en la colectividad, el individuo es un producto de escasa importancia.

c) El jurista Burgoa afirma que las tesis extremistas como el liberal-individualismo y el colectivismo (transpersonalismo o totalitarismo), basadas en una observación parcial de la realidad social, dan origen a una ideología sintética que, admitiendo y rechazando los aciertos y errores radicales de la tesis y antítesis, se integra con un contenido ecléctico. Por tanto, en la actualidad se va perfilando la doctrina del *bien común*, la cual es la síntesis entre la postura liberal-individualista y la colectivista.

Según indica el maestro Burgoa, el bien común tiene un doble punto de vista, el formal y el material. El bien común es un concepto sintético, ya que implica la aceptación armoniosa de los aciertos de la tesis y la antítesis, esto es del liberal-individualismo y el transpersonalismo, por ello atiende las dos esferas reales que se registran en la sociedad, la particular y la colectiva de grupo, tutelando los aspectos individuales y sociales para obtener una concordancia ente ambos. Para tratar de realizar el bien común, el Derecho debe garantizar una esfera mínima de acción a favor del gobernado individual, es decir, el orden jurídico de un Estado debe tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de varias manifestaciones que se consideran medios indispensables para la obtención de la felicidad personal, como son la libertad de trabajo, de expresión del pensamiento, de reunión, de asociación, de comercio, etc. Estas libertades individuales son establecidas por el derecho objetivo, denominándolas derechos públicos subjetivos.

Ahora bien, tal permisión dice el autor antes referido, no debe ser absoluta, ya que el Derecho al regular las relaciones sociales, forzosamente limita la actividad de los sujetos de dicho vínculo. Por ende, para mantener el orden dentro de la sociedad y evitar que éste

degeneren en caos, la norma debe prohibir que la libertad individual origine conflictos entre los miembros del ente social. En consecuencia, todo régimen jurídico que aspire a realizar el bien común, al contener la permisión de un mínimo de actividad individual, correlativamente tiene que establecer límites o prohibiciones al ejercicio absoluto de ésta para mantener el orden dentro de la sociedad y preservar los intereses de la misma o de un grupo social determinado. En este sentido, el bien común se ostenta como la tendencia del Derecho y de la actividad estatal a restringir el desempeño ilimitado de la libertad del sujeto.

Además de las esferas jurídicas individuales existen ámbitos sociales integrados por los intereses de la colectividad, por lo que el sujeto no es el único y primordial pupilo del orden jurídico. Por tanto, el hombre no debe de ser la persona egoísta que vele exclusivamente por sus propios intereses, puesto que al miembro de la sociedad como tal, se le impone el deber de actuar en beneficio de la comunidad; de ahí que se considere que el orden jurídico que tienda a conseguir el bien común puede válidamente imponer al gobernado obligaciones, llamadas por Duguit individuales públicas.⁷

La verdadera igualdad que debe establecer el Derecho se basa en el principio que enuncia un trato igual para los iguales y desigual para los desiguales. El fracaso del liberal-individualismo clásico obedeció a la circunstancia de que se pretendió instaurar una igualdad teórica, desconociendo las desigualdades reales, lo que originó en la práctica el desequilibrio social y económico. Pues bien, como el establecimiento de una igualdad real es casi imposible de lograr, la norma jurídica debe facultar al poder estatal para intervenir en las relaciones sociales, principalmente en las de orden económico, a fin de proteger a la parte que esté colocada en una situación de desamparo o abandono a través de las denominadas garantías sociales.

El implantar una igualdad real en la sociedad debe ser uno de los fines del orden jurídico y del Estado, de lo que se concluye que un régimen de derecho que busque el bien

común no debe fundarse en una sola tendencia ideológica generalmente parcial, sino que debe tener como base todos aquellos postulados o principios que derivan de la observación minuciosa de la realidad social que tiendan a obtener una armonía entre las entidades individuales y los intereses y derechos colectivos.

Frente al individuo el bien común consiste en el reconocimiento o permisión de los privilegios o ventajas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, así como en la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento impliquen un beneficio social. Por otra parte, frente a los intereses colectivos, el bien común significa autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales con el fin de preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desválidos, tendiendo a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica.

De lo señalado con anterioridad, se concluye que el bien común no consiste exclusivamente en la felicidad de los individuos como miembros de la sociedad, ni sólo en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano, sino en un equilibrio entre los deseos del hombre como gobernado y las exigencias sociales y estatales. Por ende, ese equilibrio o armonía a que hicimos mención, se refiere a la compatibilización entre los intereses o derechos de los pocos con los intereses o derechos de los muchos, entre las singularidades y las pluralidades, entre las minorías y las mayorías dentro de un conglomerado humano.

Para fijar el contenido del bien común, hay que atender a una multitud de factores propios de cada nación, tales como la idiosincracia del pueblo, la tradición, la raza, la

⁷ *Ibidem*, pp. 173-179.

problemática social, económica, cultural, etc., pero respetando la órbita mínima de desenvolvimiento libre en favor de las entidades individuales y colectivas.⁸

El jurista Francisco Porrúa Pérez manifiesta, en relación con las dos concepciones del Estado inicialmente señaladas, que la relación del individuo con el Estado es de interdependencia, puesto que éste favorece y protege el desarrollo de los individuos, pero no lo hace en interés exclusivo de los mismos, como seres individuales, sino que al mismo tiempo que lo hace, realiza intereses propios del Estado y procura el bien de todos, el bien común público. Por su parte, los individuos contribuyen a la defensa y progreso del Estado, no por el Estado en sí mismo, concebido como un ser abstracto con fines propios y extraños a los fines individuales, sino por el Estado como organización de la que forman parte, como manera necesaria para el bienestar de la generación de los hombres presentes y futuros.⁹

El Estado y la persona humana son complementarios. De ahí que, al mismo tiempo que el Estado no puede quedar al arbitrio de los individuos, éstos también deben quedar a salvo del despotismo del poder público.

De esta manera, el maestro Francisco Porrúa Pérez, rechaza las dos posiciones expuestas, tanto la que subordina totalmente al Estado al servicio de los fines individuales, como la que destruye la esfera de los derechos individuales de la persona humana y la subordina totalmente a los fines de la organización política, pues dice que la persona humana, al presentar el triple aspecto psicológico, metafísico y moral, origina que el Estado no pueda intervenir nunca en los aspectos psicológico y metafísico, ya que su perfeccionamiento queda a cargo, de manera absoluta, del individuo. En cambio, el Estado deberá realizar toda la actividad necesaria para que la persona humana pueda perfeccionar su aspecto moral o vida

⁸ *Ibidem*, pp. 180-185.

⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1996, p. 448.

de relación. Es decir, al ser la finalidad del Estado el desarrollo del bien común público, el Estado logrará que se perfeccione el aspecto moral de la persona.¹⁰

El orden jurídico es el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales, por lo que el Estado incorpora esos fines al derecho objetivo. Por tanto, lo ideal es que cada código, cada norma y cada institución jurídica que integra el orden jurídico de un país revelen la idea de fin, ya que sin ese elemento las leyes serían desordenadas, incoherentes y carentes de armonía.

Necesitamos de la sociedad para subsistir, pues sin ella no se hubiera logrado la supervivencia de la vida humana sobre la Tierra, pero la imperfección humana hace insuficiente el orden social para mantener la convivencia, siendo necesario otro orden más fuerte, autoritario, enérgico y vigoroso que el mismo orden social, de ahí la necesidad de crear una entidad política, que no es sino un orden jurídico impuesto y creado por la sociedad para suplir las imperfecciones de nuestra vida de relación.

Los fines de la sociedad, del Derecho y del Estado buscan la convivencia pacífica del hombre, por tanto, éste aspira a un régimen de justicia, de seguridad y de un régimen jurídico que realice el bien común, ya que nadie puede estar tranquilo, hombres y comunidades, si no se está conforme con la conciencia social encaminada a mantener la paz.

Finalmente, después de haber expresado lo anterior, cabe concluir que el Estado, como ente cultural o producto de la cultura humana, tiene por objeto la obtención de un fin, consistente en el *bien público temporal*.

¹⁰ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 9, pp. 449-451.

1.2 BIEN COMÚN Y BIEN PÚBLICO

El profesor Francisco Porrúa Pérez sostiene que para precisar el fin del Estado, debemos distinguir entre "bien común", que es el fin que tiene toda sociedad y "bien público", que es el fin específico de la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse para beneficiar a un conjunto de hombres, es un *bien común*, por tanto, todas las agrupaciones humanas se dirigen hacia un fin consistente en obtener el bien común para sus integrantes. Es decir, la dimensión social de los seres humanos y su tendencia a agregarse en comunidades políticas tiene como finalidad la consecución de determinados beneficios, los cuales suelen denominarse "bien común". El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie a todos los que lo componen, pero por ser una sociedad más amplia, una distinción del bien común puede ser que el *bien común particular* se relaciona de manera inmediata con intereses particulares, mientras que el *bien común público* se relaciona directamente con el interés público, de ahí que *el bien común perseguido por el Estado es el bien público*.¹¹

Ahora, vamos a ver en qué consiste la distinción entre el interés o bien particular y el interés o bien público. Carré de Malberg y Jéze utilizan un criterio formalista, en virtud de que no precisan en lo que consiste el bien público, pues sólo toman en cuenta el órgano que lo realiza para establecer esa distinción, ya que dicen que el interés público es aquel cuya satisfacción queda a cargo del Estado, y particular, el que no tiene esa característica. Pero el fondo del problema consiste en determinar la naturaleza del bien público, independientemente de quién lo realice. De ahí que, el bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo, mientras que el bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos.

Según el jurista Francisco Porrúa, al ser el bien particular el que persigue o concierne a cada individuo o grupo en concreto, el papel del Estado es complementar la falta de

recursos sociales del hombre pero sin reemplazarlo completamente, esto significa que el individuo tiene que actuar en forma directa para alcanzar su fin, siendo únicamente auxiliado por el Estado, cuya actuación en vista del bien común se reflejará en forma indirecta.¹²

Asimismo, hay fines que persiguen el bien social, el cual va a depender de las condiciones culturales, económicas y políticas de cada comunidad. Este bien social no es algo que esté escrito en alguna parte, sino que es simple lógica basada en una realidad o en una sociedad que busca su superación y alcanzar metas que la lleven a mejores condiciones de vida. Este bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Pero lo antes manifestado no impide que en ciertas ocasiones, debido a que la vida social es una obra humana sujeta a errores y rectificaciones, un Estado pueda desviarse de los fines sociales e imponer otros fines, a veces contradictorios al de la sociedad, como en las dictaduras, que originen perjuicios; por tanto, lo ideal es que las dos entidades caminen estrechamente vinculadas.

Para Francisco Porrúa Pérez, el bien público que debe realizar el Estado consiste en *“establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de su empresa o actividad económica o cultural, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.”*¹³

1.3 ELEMENTOS FORMALES DEL BIEN PÚBLICO

El profesor Francisco Porrúa Pérez señala que el bien público, desde el punto de vista formal, tiene los siguientes elementos:¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 285.

¹² *Ibidem*, p. 286.

¹³ *Ibidem*, p. 295.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 287-288.

a) Necesidad de orden y de paz.- El egoísmo de los seres humanos origina las luchas y la violencia de unos contra otros por los bienes materiales, por esta razón, la lucha debe ser moderada y encauzada por el Estado a fin de evitar la anarquía, y la manera de conseguirlo es mediante el Derecho, que es un conjunto de normas que habrán de regir la actividad de los particulares, que cuenta con el apoyo de la fuerza pública (la policía) y que supone la justicia, es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley, de ahí que los tratadistas como Duguit afirmen que el Estado tiene por fin la realización del Derecho. El orden y la paz tienen el doble aspecto de interno y de internacional.

b) Necesidad de coordinación de los intereses o actuaciones de los particulares.- La libre actividad de los individuos los lleva, en forma dispersa, hacia la obtención de sus fines particulares, lo cual conduce a la anarquía, pues tal actividad puede ser desorbitada y a la larga chocar con la actividad de los demás. Por ello, el Estado debe intervenir coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se efectúe en forma armónica, lo cual también realiza mediante el orden jurídico.

c) Necesidad de ayuda del Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares.- En múltiples ocasiones, los particulares por sí solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, etc., por lo que necesitan del Estado, puesto que sólo con ese complemento de su actividad en forma directa pueden realizar esas funciones, siendo indispensable en esos casos la ayuda del Estado, un ejemplo de esto es la beneficencia pública.

Estos tres aspectos del bien público tienen la categoría de *universalidad*, pues el bien público perseguido por el Estado no se refiere a un hombre o a un grupo, sino que se dirige en forma abstracta y general a todos los hombres que se encuentran dentro del territorio de un Estado.

1.4 MATERIA DEL BIEN PÚBLICO

En el punto anterior vimos en lo que consiste el bien público desde el punto de vista formal, ahora vamos a tratar de determinar en lo que consiste su materia, de acuerdo a lo señalado por el catedrático F. Porrúa Pérez.

La materia del bien público consiste en el bien del Estado mismo en cuanto institución política, comprendiendo dos aspectos:

a) La existencia del Estado: implica la defensa contra sus enemigos, que pueden existir en su interior o en el exterior.

b) La conservación del Estado: supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa y la existencia de una sana economía estatal. Este bien político que persigue el Estado y en el que se involucra el mejoramiento de su población, debe entenderse, no como fin en sí mismo de su actividad, sino como medio para el bien de los individuos que forman el Estado.

El bien específicamente político, o sea, el de existencia y conservación del Estado, se justifica en cuanto tiende a la obtención del bien público puro y simple. No debe entenderse ese fin como algo definitivo, sino como instrumento que ayude al cumplimiento del fin propio del Estado, que es precisamente la obtención del bien público temporal. La materia propia del bien público queda constituida por la totalidad de los intereses humanos.

Asimismo, dicho jurista señala que el bien público es *general*, ya que nada de lo que le interesa al hombre le es extraño, puesto que no importa la actividad del hombre de que se trate, siempre habrá lugar para una ayuda eficaz que sostenga y estimule el Estado.

2.- LA FINALIDAD DEL DERECHO

El jurista Edgardo Peniche López sostiene que la importancia del Derecho surge cuando se reflexiona sobre el hecho de que el hombre es un ser social por naturaleza, por

tanto, sólo una sus fuerzas al prójimo en tanto persigue fines iguales por caminos iguales, no así cuando la complejidad de las relaciones humanas lo impulsa a obtener los mismos satisfactores por medios distintos y frecuentemente hasta encontrados en el campo de la violencia física, a partir de entonces la lucha por la existencia engendrará agresión. Por eso, en los orígenes debió existir una etapa en que la fuerza individual representaba el poder adquisitivo del hombre, después la astucia o la destreza en el manejo de instrumentos de ataque. Tal etapa resultó insostenible, surgiendo el Derecho como factor que armonizó la convivencia social compensando los intereses contrapuestos.¹⁵

Tal autor continúa diciendo que, al ser la sociedad un organismo sumamente complejo en el que luchan mutuamente gran cantidad de fuerzas, la finalidad del Derecho ha sido desde el principio de las colectividades ordenar la convivencia, encauzando y moderando los apetitos y la violencia del hombre, señalando los medios pacíficos para lograr el desenvolvimiento de su propia personalidad, es decir, realizar y mantener la armonía social. Por eso la vida social exige orden y el Derecho representa ese orden, siendo la condición de su existencia.¹⁶

Al respecto, el jurista Julien Bonnacase afirma que un conjunto tan complejo como el cuerpo social no puede existir ni vivir sin la ayuda de un mecanismo que asigne a las actividades de los individuos y de los grupos una esfera de acción determinada y que al mismo tiempo, combine entre sí esas actividades de manera ordenada, siendo tal organismo el Derecho.¹⁷

El catedrático Luis Recaséns Siches señala que el fin último del Derecho consiste en satisfacer unas necesidades sociales denominadas funciones del Derecho.¹⁸

¹⁵ Peniche López, Edgardo, *Introducción al Derecho y lecciones de Derecho civil*, México, Porrúa, 1983, p. 13.

¹⁶ Peniche López, Edgardo, *op. cit.*, nota 15, p. 15.

¹⁷ Bonnacase, Julien, *Introducción al estudio del Derecho*, Bogotá, Temis, 1982, p. 10.

¹⁸ Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1997, pp. 115-118.

A) Función de certeza y seguridad, al mismo tiempo que la posibilidad de cambio.- El Derecho es creado por los hombres estimulados por una urgencia de certeza, que es saber a qué atenerse en relación con los demás, de saber cómo se comportarán ellos con él, y de saber qué es lo que él debe y puede hacer frente a ellos. Pero además de esto, también precisa saber que esto sucederá forzosamente, es decir, de la seguridad, de orden cierto y eficaz de que la regla será cumplida, de que estará garantizada; seguridad de aquello que a la sociedad de una época y de un lugar le importa fundamentalmente garantizar, por eso el contenido del Derecho varía según los pueblos y las épocas. Esto es, hay fines sociales que, en principio, bien pudieran ser perseguidos por medios ajenos a los jurídicos, pero cuando a una colectividad le interesa asegurar de la manera más firme la realización de determinados fines, entonces las recoge en normas jurídicas, esto es, impone su cumplimiento de manera inexorable, por ejecución forzosa, así, la función del Derecho es asegurar la realización de determinados propósitos.

Aunque el deseo de seguridad es uno de los afanes fundamentales de la vida humana, coexiste con el anhelo de cambio, la aspiración de mejora y progreso, es decir, aunque por una parte el Derecho sirve a un propósito de certeza y seguridad, pretendiendo ser estable, por otra parte, también sirve a las necesidades suscitadas por el cambio social y por los deseos de mejora y progreso, pues no puede permanecer invariable, sino que debe ir cambiado al compás de las nuevas circunstancias y necesidades sociales.

B) Función de resolución de los conflictos de intereses.- Esto se efectúa mediante normas y decisiones de impositividad inexorable. Cada persona tiene multitud de deseos o intereses¹⁹ que anhela satisfacer, los cuales frecuentemente caen en competencia o en conflicto con los intereses de los demás. Pero como la satisfacción de todos los intereses de todos los seres humanos no es posible, entonces surge la competencia entre los hombres en cuanto a sus intereses concurrentes, y esa competencia da origen a conflictos. En principio,

¹⁹ En este sentido, se entiende por interés "la demanda o el deseo que los seres humanos tratan de satisfacer, bien individualmente, o bien a través de grupos y asociaciones". Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, nota 18, p. 115.

únicamente hay dos procedimientos para resolver este conflicto de intereses, o la fuerza, que es el triunfo de quien sea más fuerte por su vigor muscular, por las armas que tenga, o por su astucia, o una regulación objetiva, es decir, que no derive de ninguna de las partes en conflicto, sino de una autoridad imparcial y que sea impuesta a aquellas partes por igual, la cual sea obedecida por los antagonistas.

La tarea del Derecho de reconocer, delimitar y proteger eficazmente los intereses legítimos nunca llega a terminarse definitivamente, sino que, por el contrario, está siempre en curso de reelaboración. Existen intereses:

a.- Individuales: comprenden los relativos a la personalidad, vida, integridad corporal, salud, libertad de conciencia, de pensamiento y religión, de locomoción, de contratación, de trabajo, privacidad, propiedad, etc.

b.- Sociales: como la paz y el orden, la seguridad general, el bien común, el desarrollo económico, etc.

c.- Públicos: como los intereses del Estado, en los que incluye la percepción de impuestos para sostener las cargas públicas, la defensa nacional, etc.

C) Función de organización, legitimación y limitación del poder político.- El Derecho satisface la necesidad de organizar el poder político, esto es, el poder del Estado y de los demás entes públicos que lo integran. El Derecho organiza los órganos competentes que hablan y actúan en su nombre. Además, el Derecho no sólo organiza el poder político, sino que lo legitima o intenta legitimarlo, en cuanto que lo organiza o se propone organizarlo según valores de rango superior. La organización del poder político por medio del Derecho representa una limitación de ese poder, ya que un poder no organizado, no sometido a determinadas formas, no especificado en una serie de diversas competencias no estaría restringido más que por los límites de su propia fuerza, puesto que llegaría en cada instante hasta donde llegase esa fuerza, y en ocasiones se convertiría en tiranía insoportable. Por tanto, la organización del poder dota a éste de una mayor estabilidad, de una mayor regularidad, pero al mismo tiempo limita el alcance de ese poder, porque tal alcance está

definido, determinado, confinado por el Derecho y, consiguientemente, no puede ir más lejos de lo establecido en el Derecho, en tanto quiera permanecer como poder jurídico y no convertirse en mero poder arbitrario, o sea, en tanto se desenvuelva como Estado de Derecho.

Las funciones del Derecho aseguran una dosis razonable de orden en la vida de la comunidad. Sin ningún orden de Derecho, permaneceríamos en una incertidumbre respecto de nuestras facultades y obligaciones, estaríamos a merced de los demás y de los poderes que intentasen interferir en nuestros asuntos.

El Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo, ya que para evitar la anarquía, el Derecho limita el poder de los individuos particulares, y para evitar el despotismo, el Derecho frena el poder del gobierno, mediante normas generales. En suma, el Derecho intenta reducir al mínimo la posibilidad de abuso del poder, tanto por parte de los particulares como por parte del gobierno, reconociendo una esfera limitada de poder a los particulares y otro ámbito de poder limitado a las autoridades gobernantes.²⁰

3.- LA TELEOLOGÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La Real Academia Española define la palabra teleología como: "Doctrina de las causas finales".²¹ Por tanto, en el presente tema estudiaremos la finalidad de la división de poderes, es decir, su razón de ser. Para tal efecto analizaremos el origen, contenido y fundamento de la doctrina de la división de poderes.

Los catedráticos Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno sostienen que el Estado tiene ciertos fines o metas que alcanzar, para lo cual está compuesto por una serie de órganos con funciones específicas, formas o estructuras; y las tres funciones esenciales del Estado son la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Sin embargo,

²⁰ *Ibidem*, pp. 118-120.

²¹ *Diccionario de la lengua española*, nota I, t. II, p. 1954.

aunque existen varias funciones, el poder del Estado es único, por tanto, estas tres funciones no pueden separarse, sino que deben estar conexas o interdependientes como actividades de un todo que las involucra, consistente en el poder público. Afirmar lo contrario nos llevaría al absurdo de pensar que dentro del orden estatal existen tres poderes o soberanías. De ahí que a la doctrina de la división de poderes la debemos entender como la separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentre en uno solo.²² A mayor abundamiento, las funciones del Estado son todas aquellas actividades del mismo que integran las diversas manifestaciones de ejercicio de su potestad estatal y que son distintas de aquellas que le competen a los individuos en particular. Pero para llevar a buen término esas, el Estado sin renunciar a su potestad y sin vulnerar la unidad de su poder, los divide en partes, encomendando a cada una de ellas a los distintos órganos que existen.

El pueblo de un Estado, no pudiendo ejercer por sí mismo su soberanía²³, la ejerce por medio de los poderes que él mismo instituye conforme a su ley fundamental. Esos poderes son los del Estado, y por lo mismo, las personas que llegan a ejercerlos no los ejercen como propios y en su nombre, sino como delegados y en nombre del pueblo que, como acabamos de decir, tiene en sí mismo esencial y originariamente su soberanía.

Uno de los temas más importantes de la Teoría del Estado se refiere al modo de evitar una peligrosa concentración del poder y un exceso de dirigismo centralizado en una comunidad organizada. Es la división de poderes en la organización del Estado, la que pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder mediante la distribución y coordinación de las competencias estatales o funciones de regulación, es decir,

²² Floresgómez, F. y Carvajal, G., *Manual de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1976, p. 47.

²³ La soberanía consiste en la facultad de autodeterminarse, de mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del Estado y dar a conocer su independencia en el exterior, es decir, el contenido de la soberanía es la *voluntad del propio Estado* para organizarse a sí mismo, para darse sus propias leyes, autoridades y forma de gobierno, sin la intervención de ningún otro poder, igual, superior o inferior a él, la cual en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo. *Idem*.

que la actuación de los poderes esté frenado por los otros poderes y limitados por el Derecho, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponden.

Asimismo, una de las garantías más importante y efectiva en favor de las libertades públicas es la división de poderes. De ahí que la estructura constitucional del Estado Democrático se base en dos principios básicos: las garantías individuales y la división de poderes.

El profesor Reinhold Zippelius afirma que el surgimiento de un poder estatal soberano, esto es, la consolidación del poder político en el Estado, contribuyó a establecer una situación política ordenada y a garantizar la paz del Derecho, pero el poder que era suficientemente fuerte para proteger a los ciudadanos, lo era también para oprimirlos y disponer arbitrariamente sobre el Derecho.²⁴

Por otro lado, Reinhold Zippelius sostiene que las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho surgieron en gran parte como reacción frente al absolutismo, en virtud de que hasta el siglo XVII y XVIII, el destino político de Europa había estado dominado, alternativamente, por la aristocracia feudal, el clero y el trono, así, la historia de la libertad ciudadana es la historia de la limitación y control del poder del Estado. Como consecuencia de la Revolución inglesa, del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades, y fue en este proceso histórico donde nació el Estado constitucional y de derecho, así como la necesidad de asegurar la libertad individual, de impedir el abuso del poder estatal y de imponer límites a su expansión. Por esta razón, con el fin de proteger las libertades individuales e impedir la arbitrariedad del Estado, había que procurar que la acción estatal se desarrollara de acuerdo con una determinada distribución de funciones garantizadas. Es

²⁴ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1989, p. 276.

mediante la distribución y coordinación armónicas de las funciones estatales de regulación que debía crearse un sistema de división y control de poderes.²⁵

Actualmente, diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones. Por tanto, la organización del poder en el Estado comprende al poder constituyente, depositado en el pueblo, quien también es el depositario de la soberanía, y a los poderes constituidos, depositado en el conjunto de órganos o individuos investidos de autoridad. En México, siguiendo una tradición que inicia desde la Independencia, se ha consagrado en el artículo 49 Constitucional la doctrina de la división de poderes: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

3.1 ANTECEDENTES DE LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Los antecedentes de esta doctrina se encuentran en los tiempos clásicos, aunque en la forma moderna ha adquirido un sentido distinto. En el pensamiento político griego, Aristóteles²⁶ en su obra titulada *La Política*, advirtió la existencia de tres poderes: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva, esto es, el cuerpo de magistrados; y finalmente, los aplicadores o intérpretes de la ley, o cuerpo judicial. Por tanto, Aristóteles distinguió entre el poder legislativo o consultivo, el ejecutivo y el judicial, sin embargo, dicho pensador no tiene idea de la relación funcional ni considera un peligro la acumulación de funciones en una sola mano.

A partir de John Locke (1632-1704), Henry Bolinbroke, Charles de Montesquieu (1689-1755) y David Hume, la idea de la división de poderes adquirió un significado político fundamental, pues se convirtió en postulado de un equilibrio de los poderes y, por tanto, en elemento esencial de la idea del Estado de derecho.

²⁵ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 24, pp. 276-277.

²⁶ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 373.

Es en la época moderna que corresponde al pensador John Locke²⁷, en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*, el haber expuesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes, pues señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: el legislativo, al que considera más importante; el ejecutivo, que debe quedar subordinado al primero, y el poder federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores. Pero como afirma el jurista Ortíz Ramírez, esta doctrina se reduce a una simple teoría de distinción de funciones. Por tanto, aún como la de Aristóteles, no es una verdadera teoría de la separación de poderes. Sin embargo, se puede considerar a Locke como el primero que advierte su interés en el sentido moderno y para el respeto que de los derechos del hombre tiene este principio, cuando afirma que “para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer leyes tuvieran también el poder de ejercerlas”.²⁸

Es con Montesquieu donde la tesis que nos ocupa aparece con claridad, cuando afirma, como justificación de ésta, que “Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar.”²⁹ Asimismo, Montesquieu, en su *Del espíritu de las leyes* plantea respecto a esta doctrina que “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al

²⁷ Moreno, Daniel, *op. cit.*, nota 26, p. 374.

²⁸ *Ibidem*, p. 375.

otro poder ejecutivo del Estado"²⁹. Por tanto, aquí es donde tenemos la formulación clara de la doctrina de la división de poderes, como medio de defensa de la libertad y de un mejor funcionamiento del poder del Estado.

Montesquieu no trata únicamente de hacer una mera distinción o descripción de las funciones, pues lo que busca con esa separación es un factor para la defensa de las libertades, por tanto, la idea básica de este autor al exponer su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre. Además, plantea que no es la forma de gobierno, ya sea democracia, aristocracia o monarquía, la que lleva implícita la libertad, sino que ésta sólo queda garantizada bajo un gobierno moderado donde exista la seguridad de que no se abusará del poder, para lo cual se necesita una pluralidad de poderes que mantengan bajo control la inclinación natural a abusar del poder. El medio para conservar la libertad del pueblo consiste en un mecanismo de conjunción y oposición de los poderes en el Estado, lo cual para Montesquieu se logra poniendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en manos de diferentes órganos. Por tanto, Montesquieu es quien elabora de modo orgánico la teoría de la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, sobre la base de que un poder debe frenar al otro poder, pero su originalidad consiste en haber hecho de la división de poderes la garantía esencial para la existencia de la libertad, por lo que la reunión de poderes en una misma persona o cuerpo de magistrados hace que no exista libertad.

El teórico Carré de Malberg³¹ sostiene que la voluntad del Estado es una e indivisible, existiendo unidad de poder del Estado. Distingue entre el poder, que es uno y las funciones del poder, que son múltiples. Dice que las funciones del poder son las diversas formas de actividad del Estado y los órganos del poder son los diferentes personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las funciones del poder. Asimismo, este autor señala que la separación de poderes es irrealizable, por tanto, para él, ni la división, ni la independencia, ni la igualdad de los poderes o de las autoridades encargadas de ejercerlos son

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem*, p. 376.

posibles, ya que de haberlo sido, se habría paralizado la potestad del Estado y destruido su unidad, por tal motivo sostiene que existe una distribución de competencias o poderes atribuidos a cada clase de órganos y una jerarquía entre tales órganos, puesto que en todo Estado hay un órgano considerado preeminente. Por tanto, para Carré de Malberg hay una gradación de poderes más que un sistema de separación de poderes.

3.2 JUSTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La doctrina tiene como sentido técnico, entre otros, el de delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado. Independientemente de que en la práctica sea irrealizable de una manera absoluta, es indudable que fue un instrumento básico para combatir el despotismo y el absolutismo. En este aspecto cumplió plenamente su cometido, ya que los revolucionarios de 1789, cuando organizaron constitucionalmente a Francia, expresaron que no podía considerarse que un Estado estuviera organizado constitucionalmente, si carecía de derechos del hombre y de división de poderes, tesis que fue seguida en el siglo XIX por los nuevos Estados iberoamericanos como México.

Al respecto, el autor Ortiz Ramírez sostiene que "Se pretende con su doctrina, asegurar la libertad de las autoridades públicas en el ejercicio del poder que les está especialmente encomendado. Es necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. Por tanto, es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas, sino hacerlos independientes e iguales los unos respecto de los otros. Solo así podrían limitarse y defenderse entre sí; es a lo que comúnmente se ha dado el nombre de sistemas de frenos y contrapesos o también teoría de la balanza y del equilibrio de los poderes".³²

³¹ Fayt, Carlos S., *Derecho político*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1998, t. II, p. 67.

³² Moreno, Daniel, *op. cit.*, nota 26, p. 377.

Pero pronto se vio que la teoría era irrealizable, ya que una separación o división del poder estatal, con funciones exclusivas para cada departamento, es imposible. Por ello se habla más bien de colaboración de poderes o separación de funciones, lo que significa que un mismo poder se ve en la necesidad de realizar funciones que formalmente no le competen. Asimismo, tampoco resulta aplicable la teoría sobre la igualdad de los órganos estatales y su completa independencia, ya que la realidad histórica y las necesidades del gobierno hacen que se encuentre fuera de la realidad.

Desde el punto de vista político, la doctrina tuvo una gran fortuna, pues se utilizó para atacar el sistema absolutista, tanto del Imperio británico como de los dominios españoles, en lo que se refiere a la centralización del poder.

Por tanto, en la teoría "clásica" de la división de poderes deben crearse órganos propios para las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y cada uno de éstos debe reducirse fundamentalmente a desempeñar la función que se le ha encomendado. Tal distribución de funciones estatales entre órganos diversos del mismo Estado no establece una relación de total independencia de los poderes entre sí, sino un vínculo de coordinación jurídicamente regulado, a través del cual también se salvaguarda la unidad jurídica del Estado.

Carré de Malberg ha señalado que la separación o especialización orgánica de las funciones tropieza con un obstáculo por el hecho de que entre las funciones propiamente dichas de legislar, administrar y juzgar en el sentido material indicado por Montesquieu, existen ciertos puntos de contacto y algunas zonas limítrofes o "zonas mixtas" que comprenden atribuciones que por su naturaleza participan de dos poderes funcionales, como en el caso de la iniciativa de leyes. Las llamadas zonas mixtas, o sea interrelaciones estrechas entre dos poderes, es lo que determina que haya dos criterios para hacer la clasificación de las funciones del Estado: el formal y el material.

La clasificación formal de las funciones del Estado se refiere a que toda función, independientemente de su contenido, tiene la clasificación del órgano que la ejecuta, por tanto, un acto realizado por el legislativo, formalmente es una función legislativa, aunque materialmente no lo sea, un ejemplo de esto son las tareas administrativas, como el nombramiento de empleados que se realizan en las cámaras, ya que formalmente se trata de actos de la función legislativa, sin embargo, materialmente no tienen este sentido, sino el administrativo. Y esto ocurre con todos los poderes.

Dentro de nuestra Constitución existe la participación, colaboración o concurrencia de los poderes, porque no son exclusivamente de uno de ellos. Las funciones no se desempeñan de una manera aislada, sino que existe una cooperación y colaboración de reciprocidad en muchos actos del Estado.

3.3 FINALIDAD DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La finalidad de la división de poderes, para Montesquieu, consistió en evitar el despotismo (que es la acumulación del poder político en una sola persona, la centralización del poder del Estado), la opresión, la tiranía e impedir el abuso de la autoridad, haciendo que los poderes se limitaran unos a otros, con su propio peso y su propia fuerza. Por tanto, una regla esencial de la división de poderes consiste en la prohibición terminante de que dos o más poderes radiquen en una misma persona, lo que produce su real separación.

Lo que importa es impedir la concentración del poder en manos de una misma persona, por ello, a la división organizativa-funcional de poderes se suma la exigencia de que una y la misma persona no ocupe cargos, en unión personal, dentro del ámbito de poderes distintos. Únicamente esta incompatibilidad garantiza una división real de poder.

El fin verdadero de la división de poderes se logra en tanto los diversos grupos se controlen eficazmente entre sí. En este sentido, la función de control de la división de poderes

corresponde a la separación de los ámbitos de función (legislación, administración y jurisdicción), los cuales pueden ejercerse, en parte, también mediante técnicas cooperativas.

La teoría de la división o separación de poderes se presenta como un sistema de restricciones a la actividad del poder y, consecuentemente, como una garantía de la libertad individual. Es decir, reparte el poder de autoridad y regula su actividad, atribuye a los distintos órganos una fuerza determinada, necesaria para la efectividad de las funciones que les asigna, y traza una relación de equilibrio fijando órbitas de actividad, límites de autonomía, a fin de que actúen externamente separadas pero internamente vinculadas, buscando un equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una coordinación de funciones. Función es la actividad que deben cumplir los órganos que forman parte del poder en el Estado, la forma de actuación del poder en el Estado, mientras que los órganos son las personas o instituciones que hacen efectiva la actuación del poder en el Estado, lo que significa que el poder actúa a través de funciones que se cumplen mediante los órganos. La división de poderes moderna se elaboró con el objeto de debilitar el poder repartiéndolo entre distintos titulares, pero en realidad no dividía los "derechos de mando", es decir, los poderes, sino las funciones, las competencias.

4.- LEGISLAR, COMO FUNCIÓN INDISPENSABLE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

El autor Eduardo García de Enterría sostiene que el poder legislativo es fuente del Derecho, y en el Estado democrático supone la legalización de toda acción del Estado sobre los ciudadanos, a quienes únicamente "en virtud de la Ley" puede exigir obediencia. En la concepción originaria, el poder legislativo, mediante la Ley, tiene como objeto asegurar la coexistencia de las libertades de los ciudadanos entre sí, garantizar la libertad y la igualdad. La legalización general de las competencias se da tanto como técnica de ordenación y de control del aparato administrativo como para establecer un sistema de libertad, en el sentido

dado por Benjamin Constant, esto es, como un sistema de seguridad jurídica que garantizaba a los ciudadanos por medio de las leyes un espacio de libre desenvolvimiento y de predictibilidad y certeza de la acción del Estado, la libertad de no ser afectado en la propia vida más que en virtud de las leyes generales emitidas por el poder legislativo.³³

Frente a la discrecionalidad absoluta propia del Príncipe absoluto, el poder legislativo crea una administración legalizada con poder limitado, abriendo con ello posibilidades de desenvolvimiento seguro de la sociedad civil ordenada.

Es con el poder legislativo, así como con la Asamblea, que viene la idea básica del "reino de la Ley", y fue la democracia quien afianzó el "gobierno de la Ley", en virtud de que la Ley es el producto de la "voluntad general", es el fruto más preciado de la libertad, es la expresión del principio democrático. Pero a la vez, la Ley emitida por el poder legislativo no es simplemente un mandato general, por el contrario, es el instrumento adecuado para permitir la coexistencia de las libertades, de todo hombre e instrumento para lograr la igualdad, ya que frente a las órdenes individuales y arbitrarias, frente a los privilegios y las derogaciones singulares que definían el contenido del sistema jurídico medieval y absolutista, la nueva Ley sólo contiene preceptos generales, universales, que alcanzan por igual a todos los ciudadanos. Por tal motivo, la Ley, que es el producto del poder legislativo, expresa la esencia de la democracia en virtud de que contiene ideas de libertad, igualdad, autodisposición de la sociedad sobre sí misma.

Asimismo, el mecanismo de la representación política tiene su aplicación en las cámaras del poder legislativo. El concepto de representación política se aplica a las Asambleas o a los Congresos, por eso, en un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad general, ésta sólo está representada en la Ley, de ahí que el Congreso o la Asamblea representan al pueblo. El término técnico de representación

³³ García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 40-41.

popular está expresamente reservado en la Constitución para los Congresos o Asambleas parlamentarias del poder legislativo.

Carré de Malberg explicó que la representación política en la concepción de la Revolución francesa se expresaba en la Asamblea o Parlamento (poder legislativo), siendo sus miembros los únicos a quienes se reconocía la condición de representantes ya que el pueblo actúa su poder en el Parlamento y la forma de ejercicio de este poder es precisamente la Ley.³⁴

El autor García de Enterría manifiesta que la representación política transmite el poder supremo o soberanía, radicada en la nación, y tal poder ha de expresarse en leyes generales. Por eso todo el poder público se concibe como una aplicación de la Ley, único instrumento que puede exigir obediencia, única fuente de cualquier posible restricción de la libertad, único instrumento de construir y sostener la igualdad entre todos los ciudadanos, único medio de garantizar los derechos de éstos y de hacerlos efectivos. Este mecanismo esencial sitúa a los otros dos poderes en la posición de vinculados a la Ley y como ejecutores de sus mandatos abstractos, lo que implica que los titulares que ejerzan las funciones del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial no pueden ordenar lo que la Ley no manda, no pueden prohibir lo que la Ley no ha prohibido, por eso son ejecutores de lo ya ordenado anticipadamente por ésta. En consecuencia, no tienen ningún carácter de representantes del pueblo, puesto que tales representantes son quienes han dictado la Ley, es decir, el Poder Legislativo. Por tal motivo, la representación política es el instrumento para la formulación de la voluntad general y ésta se expresa sólo en la Ley, ya que todos los demás actos del Estado no son expresión de la voluntad general, en virtud de que están subordinadas a ella, o sea, únicamente la ejecutan.³⁵

³⁴ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, nota 31, pp. 68 y ss.

³⁵ García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, nota 33, pp. 52-53.

El jurista Kelsen dice que en la democracia la voluntad general se forma por quienes va a regir, el pueblo, pero ocurre que éste no es un conjunto o conglomerado de individuos, sino únicamente un sistema de actos individuales determinados y regidos por el orden estatal, puesto que el individuo no pertenece a una colectividad social por la totalidad de su ser, de sus funciones y de su vida psíquica y física, de ahí que se diga que el orden estatal únicamente comprende manifestaciones determinadas de la vida individual. Ahora bien, para formar esa voluntad general, la pieza esencial es el Parlamento, por tanto, el parlamentarismo es la formación de la voluntad estatal directiva por un órgano colegial elegido por el pueblo sobre la base de un sufragio universal e igual, es decir, democrático, que toma sus decisiones por mayoría.³⁶

Asimismo, Kelsen afirma que dada la extensión y la complejidad actual de las relaciones sociales, no se podría aceptar la forma primitiva de la democracia directa, ya que cuanto más grande es la colectividad estatal entonces menos el pueblo puede desarrollar por sí mismo la actividad creadora que constituye la formación de la voluntad estatal, por lo que dicho pueblo queda forzado a crear y controlar el aparato que se encargue verdaderamente de aquella actuación. A este fin se hace apelación a la ficción de la representación, a la idea de que el Parlamento no es más que un representante del pueblo, de que el pueblo no puede expresar su voluntad más que en el Parlamento, aunque en todas las Constituciones el principio parlamentario vaya parejo con la regla de que los diputados no pueden recibir instrucciones obligatorias de sus electores, lo que hace al Parlamento jurídicamente independiente del pueblo en el ejercicio de sus funciones.³⁷

Más adelante, Kelsen precisa que en el proceso de formación de la voluntad estatal, lo que se tiene la costumbre de llamar la "voluntad" de las colectividades y especialmente del Estado, es el orden ideal de la comunidad, y como tal, el orden colectivo es un sistema de normas que determinan la conducta de los individuos miembros de la colectividad, es decir,

³⁶ *Ibidem*, pp. 55-56.

³⁷ *Ibidem*, p. 57.

la "formación de la voluntad estatal" es pura y simplemente el proceso de creación del orden estatal.³⁸

La democracia se observa en la elaboración de reglas generales emitidas por el poder legislativo.

Con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se va a crear posible unir el poder de todos con la libertad de todos a través de la idea del "reino de la Ley", que significa, una Ley creada por todos y cuya función es enlazar entre sí las libertades de todos y garantizarlas de manera efectiva. Eso explica que la representación política se localizase en el Parlamento o poder legislativo como fuente de la Ley, y no en el Ejecutivo.

Por tanto, la democracia no es un simple procedimiento formal de designación de gobernantes. La idea de que el pueblo gobierne por sí mismo se expresa sobre todo, según Groethuysen,³⁹ en el principio que dice que todos nosotros nos sometemos a las leyes que han sido adoptadas sobre la base de una decisión común de los miembros de la colectividad iguales en derechos. Pero la democracia tiene un componente liberal esencial, ya que aparte del derecho a la participación en la formación de la voluntad general, el ciudadano no se somete enteramente a ésta, puesto que permanece como titular de derechos propios que constituyen límites al poder.

Según Eduardo García de Enterría, el gobierno democrático es un "imperio de la Ley", ley que los gobernantes particularizan y aplican y que los jueces han de controlar. Asimismo, el concepto de "imperio de la Ley" ha de entenderse no en su sentido estricto de imperio de las leyes formales, sino en imperio de la Ley y del Derecho, por tanto, no se trata de un simple Estado legal, sino de un medio para consolidar un Estado de Derecho, puesto que el fin de la constitución es implantar el Derecho, mediante la justicia, la libertad, la

³⁸ *Ibidem*, pp. 57-58.

³⁹ *Ibidem*, p. 67.

igualdad y el pluralismo político. Todos los poderes públicos y ciudadanos están sometidos plenamente a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico emitido por el Poder Legislativo.⁴⁰

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 126-129.

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

En este capítulo se hace un análisis del Distrito Federal, así como de la Ciudad de México, en virtud de que ésta es sede de dicho Distrito, capital política de la República y, por tanto, residencia de los poderes federales, situación que desde 1824 ha determinado su desarrollo y magnitud, así como su régimen jurídico, lo cual ha originado una de las controversias más importantes del Sistema Federal en México, consistente en el gobierno del Distrito Federal, ya que durante mucho tiempo se encomendó al gobierno federal la administración de tal Distrito, sin que sus habitantes pudieran intervenir en la formación de los órganos que los gobernarían. Para dar un panorama más amplio de esta situación, se hará referencia al Sistema Federal, sus características, el asiento geográfico de su capital, el origen del Distrito de Columbia en Estados Unidos de América y su influencia en México, la elección de la Ciudad de México como lugar de residencia de los poderes federales y su evolución dentro de las diversas Constituciones que han regido.

I.- LA FEDERACIÓN COMO FORMA DE ESTADO

El profesor Andrés Serra Rojas señala que las formas de Estado se refieren a la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas, al Estado visto como un todo. En cambio, las formas de gobierno hacen referencia a una visión parcial de la organización estatal, esto es a la forma como se integra uno de sus poderes, el poder ejecutivo y como se relacionan sus funciones.⁴¹ Es decir, las formas de Estado consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos, clasificándose en dos grupos, la forma unitaria o centralista y la forma descentralizada o federal; mientras que las formas de gobierno se refieren a uno de los poderes del Estado, esto es al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la

⁴¹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Porrúa, 1993, p. 617.

función de gobierno y la administración, por tanto, se refieren a un aspecto parcial de la actividad del Estado.⁴²

El Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero sostiene que la forma de Estado es el modo en que el Estado se estructura respecto de todos sus elementos constitutivos (territorio, gobierno, población, orden jurídico, soberanía y fines), es decir, se refiere a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura jurídica. Mientras que la forma de gobierno hace referencia a una parte del Estado e implica la preponderancia de alguno de los órganos a través de los cuales se ejercita el poder. La forma de Estado es el género y la forma de gobierno es parte o especie de ese género.⁴³

Para el jurista Ignacio Burgoa, el criterio que distingue a las formas de Estado de las formas de gobierno radica en la diferencia que existe entre Estado y gobierno. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de Derecho, el gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público de la entidad estatal a la que pertenece. En consecuencia, la forma de Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "cómo" sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura, así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales.⁴⁴

1.1 CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La centralización y descentralización son dos manifestaciones opuestas de la organización del Estado con referencia a su actividad, según que la impulsión de ésta emane

⁴² Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1999, pp. 516-517.

⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1999, pp. 124-125.

o no de un centro único, o según que las normas generales, éste es el criterio del jurista Kelsen, valgan para todo el territorio o algunas de ellas sólo para una parte del mismo:⁴⁵

a) Punto máximo de centralización (y mínimo de descentralización): la totalidad de la actividad estatal emana de un centro único, o según Kelsen, sólo hay normas que valen para todo el territorio.

b) Punto máximo de descentralización (y mínimo de centralización): cada una de las actividades estatales emanan de centros diferentes, por lo que no se requiere la existencia de un centro único, o según Kelsen, las normas sólo valen para distintas partes del territorio.

1.2 DESCENTRALIZACIÓN

El profesor Miguel Acosta Romero señala que la descentralización, semánticamente significa alejamiento del centro. Es la distribución teórica, legal y práctica de responsabilidades, potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y las comunidades o entidades locales y territoriales. Por tanto, hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos. Asimismo, sostiene que la descentralización política es distinta a la descentralización administrativa, ya que la primera corresponde a la forma de Estado, mientras que la segunda se refiere exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo.⁴⁶

La descentralización implica una distribución de la actividad del Estado que se manifiesta como:⁴⁷

1. Descentralización política: Se manifiesta como distribución del poder, como diversidad de fuentes originarias del derecho positivo. Requiere un determinado grado de

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994, pp. 401-402.

⁴⁵ López, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1996, vol. II, pp. 219-220.

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 452-453, 478, 486.

autodeterminación del ente de que se trata, pues esta descentralización es propia de aquel ente que tiene el derecho de darse a sí mismo las reglas para su funcionamiento, es decir, consiste en tener *poder legislativo*; pero además importa el título, puesto que el goce de descentralización política no es el resultado de una concesión o delegación del Estado global, ya que tiene su origen en título propio. Emanada del grupo al que concierne. Esta puede ser:

2. Descentralización administrativa: Se manifiesta con una distribución de funciones derivadas a través de órganos subordinados. Implica el NO ejercicio del poder legislativo ni es resultado de un título propio. Por tanto, lo que tipifica a esta descentralización es la falta de competencia legislativa y de título propio. Ésta puede ser:

Para el autor Kelsen, el problema de la descentralización se refiere específicamente al ámbito espacial de validez de las normas: hay normas que valen para todo el territorio y otras que sólo valen para distintas partes del mismo. Asimismo, el mismo Kelsen, a diferencia del doctrinario Burdeau, no establece distinción expresa entre descentralización política y administrativa y, para él, la descentralización tiene siempre base territorial y es de carácter básicamente normativo (validez de las normas con referencia a todo el territorio o a una parte de él), siendo secundario que emanen del órgano central o de órganos locales.⁴⁷

Por tanto, el objeto de la descentralización son las actividades o las normas que las rigen y no los entes o los órganos. Por lo mismo, hay que diferenciar los distintos grados de competencia a que da lugar la descentralización de los entes u órganos titulares de esos distintos grados de competencia y de las distintas formas de Estado que pueden resultar. En efecto, no es lo mismo, por ejemplo, la cuestión relativa a los distintos grados de competencia de que pueden ser titulares los entes o sus órganos (soberanía, autonomía, autarquía), que la referente a la diferenciación de tales entes (Estado, Estado-miembro, región, provincia, municipio), que la que corresponde, según sean los entes u órganos existentes y sus variados

⁴⁷ López, Mario Justo, *op. cit.*, nota 45, pp. 220-222.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 222.

grados de competencia, a la clasificación de las formas de Estado (Estado federal, Estado regional, Estado unitario).

Sostiene el jurista Mario Justo López que, en la actualidad, algunos de los argumentos que se esgrimen a favor de la descentralización son los siguientes:⁴⁹

- a) Favorece el desarrollo del régimen democrático, ya que se considera al gobierno local como “cuna” y escuela de la democracia,
- b) Constituye una garantía de la libertad, al dividir horizontal y/o funcionalmente el poder,
- c) Estimula el progreso al despertar y utilizar energías locales,
- d) Aumenta la eficiencia de los servicios públicos.

1.3 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DISTINTOS GRADOS DE COMPETENCIA. SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA.

Según se ha visto, la descentralización puede ser política o administrativa. Esa diferenciación se expresa a través de distintos grados de competencia por parte de los órganos encargados de realizar la actividad descentralizada, siendo la autonomía y autarquía denominaciones para designar algunos de esos grados de competencia.⁵⁰

A) Soberanía.- Tanto la autonomía como la autarquía son grados de competencia dentro de un determinado orden jurídico estatal, de menos extensión que la soberanía. Aunque se considere que los Estados-miembros de un Estado compuesto son efectivamente Estados, lo que importa destacar es que éste último tiene un grado mayor o superior de competencia, que recibe el nombre de soberanía, en relación con grados menores o inferiores de competencia, tales como la autonomía y la autarquía. La distinción fundamental radica en

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 223-224.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 224-225.

que la primera no tiene restricciones o limitaciones que le sean impuestas heterónomamente, es decir, desde fuera.

Para el catedrático Serra Rojas, la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado, y consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable (autodeterminación), o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación (autolimitación), afirmando su independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el Derecho internacional. Este poder de mando soberano aparece como un poder político independiente, superior, de monopolio y de coacción, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible, siendo estas características contrarias a los principios de Derecho privado. La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo, que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado y se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias. Por tanto, un Estado es soberano cuando posee un poder permanente e independiente, que no supone otros poderes que lo menoscaben o destruyan, esto es, que no admite un poder o autoridad superior, manteniendo una relación de independencia e igualdad con los demás Estados en el orden internacional.

Asimismo, el autor Bernard Schwartz sostiene que soberanía significa el absoluto e irrestricto poder con el que se gobierna a cualquier Estado y un Estado es llamado soberano cuando este supremo poder reside en él mismo.⁵¹

B) Autonomía.- El grado de competencia inmediatamente menor al que corresponde a la soberanía, es el propio de la autonomía. Ese grado de competencia está caracterizado por la facultad de darse la propia ley, pero con sujeción a ciertas restricciones, por tanto, la autonomía implica fundamentalmente *competencia legislativa*, es decir, facultad de dictar normas generales pero coordinadas necesariamente con un orden jurídico superior que establece límites a dicha facultad. Como en la autonomía sí existe la facultad legislativa, ésta

es expresión de la descentralización política. La autonomía comprende a la autarquía, pero no a la inversa.

C) Autarquía.- Designa un grado de competencia menor que el correspondiente a la autonomía. En rigor, autarquía significa atribución o facultad de administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con normas que vienen impuestas, ya que a lo sumo, la autarquía involucra la facultad reglamentaria, pero sin llegar nunca a la facultad legislativa propiamente dicha. Debido a que en la autarquía no existe la facultad legislativa, ésta es expresión de la descentralización administrativa.

1.4 FORMAS DE ESTADO: CONFEDERACIÓN, ESTADO FEDERAL Y ESTADO UNITARIO O CENTRAL

La cuestión de forma de Estado, como modo en que se *distribuyen espacial o territorialmente la voluntad y la actividad estatales*, se refiere al tipo y grado de descentralización que existe en cada Estado, lo que significa que si se trata de la unión de varios Estados, entonces no puede hablarse en rigor de forma de Estado.

Sin embargo, dada la imprecisión de límites que existe entre algunas formas de Estado con un alto grado de descentralización (federalismo extremo) y ciertas "uniones de Estado", algunos autores, bajo el rubro genérico de forma de Estado consideran también algunos supuestos que estrictamente se encuentran al margen del respectivo concepto. Por tanto, hecha esta aclaración, se incluye en este trabajo la confederación dentro del capítulo destinado a tratar las formas de Estado, con base en lo expuesto por el jurista Mario Justo López.⁵²

⁵¹ Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes federales y estatales*, México, UNAM, 1966, vol. I, p. 47.

⁵² López, Mario Justo, *op. cit.*, nota 45, p. 238.

A) CONFEDERACIÓN DE ESTADOS

El profesor Serra Rojas sostiene que la Confederación de Estados son varios Estados que han decidido formar, de manera permanente y orgánica, una unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos a la que deleguen ciertos y limitados poderes. Tiene como base un pacto internacional o interestatal para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano, por tanto, no sufre restricciones la soberanía de los Estados, pues estos continúan en el ejercicio pleno de sus derechos y, generalmente desaparecidas las causas temporales de las Confederaciones, se opera la transformación hacia otras formas políticas.⁵³

El doctrinario Jellineck define a la Confederación como la unión permanente de Estados independientes, basada en un pacto, con el fin de protección exterior y de paz interior, sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. La existencia de órganos permanentes distingue a la Confederación de todas las formas de "alianza defensiva". Características de la Confederación:⁵⁴

- a) No afecta la soberanía de los Estados confederados,
- b) Su fin principal es el referente a las relaciones internacionales con los demás Estados,
- c) El poder de la Confederación sólo se ejerce sobre los órganos de los Estados confederados y no sobre los ciudadanos particulares que integran cada uno de éstos últimos,
- d) Nulificación de las decisiones de la Confederación por parte de los Estados confederados desconformes,
- e) Derecho de secesión, que significa que cada uno de los Estados tiene el derecho de salir libremente de la Confederación,

⁵³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 41, pp. 619-620.

⁵⁴ López, Mario Justo, *op. cit.*, nota 45, p. 238.

f) La naturaleza de la norma vinculatoria entre los Estados confederados es el pacto, y no, como ocurre con los Estados-miembros de un Estado federal, la Constitución.

B) ESTADO FEDERAL

Etimológicamente, la palabra “federación” implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*, que significa unir, ligar o componer. Por tanto, un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

El profesor Andrés Serra Rojas sostiene que el Estado federal es aquel que está formado por otros Estados menores, siendo un Estado de Estados. El poder legislativo, judicial y administrativo compete en el ámbito del mismo Estado a varios Estados llamados federados, que son los componentes del Estado federal. Por tanto, cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, lo cual limita el poder del gobierno central. La autonomía interna, la participación de las entidades federativas y las facultades de la federación son precisadas en la expresión de la voluntad general (Constitución).⁵⁵

Para el catedrático Mario Justo López el Estado federal es un Estado compuesto por varios Estados, en donde sólo el primero es titular de la soberanía. A los que se considera no soberanos se les da el nombre de Estados-miembros o Estados particulares, cantones o provincias. Características:⁵⁶

- a) La norma vinculatoria entre los Estados-miembros es la Constitución,
- b) Los Estados-miembros no son soberanos, sino solamente autónomos,
- c) El poder del órgano u órganos centrales se extiende directamente hasta los ciudadanos,
- d) El fin es omnicompreensivo y no se reduce a la política exterior y algunos otros accesorios,

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 41, pp. 618, 621.

⁵⁶ López, Mario Justo, *op. cit.*, nota 45, p. 239.

- e) El órgano u órganos centrales revisten carácter corporativo, como que se trata de un Estado
- f) Los Estados-miembros carecen de los derechos de nulificación y de secesión.

El jurista Ignacio Burgoa sostiene que no existe una diferencia esencial entre un Régimen Federal y un régimen central, ya que solo los distingue el grado de autonomía.⁵⁷

- a) *Autonomía democrática* de las entidades (Estado o provincia), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;
- b) *Autonomía constitucional*, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, acatando los principios de la Constitución nacional;
- c) *Autonomía legislativa, administrativa y judicial*, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la Constitución nacional.
- d) *Participación* de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, en lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal como en la reformabilidad de la Constitución general.

El Estado federal tuvo su primera manifestación histórica con la Constitución norteamericana de 1787, aunque la expresión Estado federal nació primeramente en Alemania, sin embargo, tardó mucho tiempo en precisarse la terminología. En la actualidad los Estados federales que existen no obedecen a un modelo único, existiendo distintos grados de federalismo.

El teórico Herman Finer sostiene que al ejercer el Estado el poder político en la totalidad de su área geográfica, se enfrenta ante dos opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien, a través del reconocimiento político de múltiples circunscripciones territoriales, áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales y con un pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 414.

segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate de un reconocimiento a las autonomías con subordinación al poder central, pues entonces estaríamos en el caso de un Estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario, que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios, no subordinados al ordenamiento central, con autonomía y libertad de los gobiernos locales.⁵⁸

El jurista Sayeg Helú sostiene que el federalismo puede resolver el problema de combinar la diversidad regional con la unidad nacional y obrar, además, como garantía de libertad para los grupos y personas. Asimismo, dice que el federalismo es la forma de organización política democrática por excelencia, puesto que es la que más favorece la salvaguarda de los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea, tan es así, que el federalismo inauguró la era de la Constituciones escritas.⁵⁹

El catedrático Jacinto Faya Viesca señala que el federalismo implica un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes, esto es, el federalismo contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad, puesto que tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico, religioso, etc. Por tal motivo, la plena comprensión de esta heterogénea expresión social es una de las cuestiones capitales para el Estado, pues sólo a partir de esta comprensión es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una estructuración política eficaz de la sociedad en su conjunto, en el territorio de un país determinado.⁶⁰

⁵⁸ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 4.

⁵⁹ Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 196.

⁶⁰ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 58, pp. 3-4.

Mouskheli elaboró su teoría del Estado federal, concibiéndolo como un Estado altamente descentralizado. Considera que hay tres tipos de descentralización:⁶¹

- a) la propiamente administrativa (el municipio),
- b) la provincial (provincia autónoma),
- c) la federal (Estados-miembros), cuyas características son dos principalmente, la autonomía constitucional de las colectividades-miembros y la participación de ellas en la creación de la voluntad general.

Finalmente, para el jurista Leonel Alejandro Armenta López, el Estado federal se integra con:⁶²

1. La existencia de un orden jurídico central,
2. La existencia de un orden jurídico local,
3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado,
4. La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales, y
5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general.

NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL

El teórico Porfirio Marquet Guerrero hace un análisis de algunas teorías sobre el federalismo en cuanto a su naturaleza jurídica, de las cuales se expondrán algunas.

1.- Teorías cuya importancia es sólo histórica, pero que están superadas. Dentro de éstas se encuentra la teoría de la co-soberanía expuesta en los artículos escritos por Hamilton, Madison y Jay en Estados Unidos, los cuales fueron recopilados y publicados bajo el título de El Federalista.⁶³ Estos artículos estaban encaminados a convencer al pueblo de las Trece Colonias que: a) habían logrado su independencia de Inglaterra conjuntamente, b) para que ratificaran y adoptaran la Constitución elaborada en la Convención de Filadelfia y c) para que

⁶¹ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 59, pp. 195-196.

⁶² Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996, pp. 37-38.

adoptaran un régimen que uniera a los Estados que habían surgido de las colonias, pero conservando una amplia autonomía. Por tal motivo, exponían las ventajas que derivarían de esa unión, como era la posibilidad de exigir respeto de la otras naciones impidiendo que éstas atacaran a la Unión, esto es, la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, ya sea contra ataques internos o externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con otros Estados, etc.

Hamilton se refería a la naturaleza jurídica del Estado federal en el sentido de que los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento.

Asimismo, aquí también encontramos las tesis de Calhoun y Seidel, los cuales estaban en contra de la concepción de Tocqueville (quien sostenía que la soberanía era compartida por la Unión y por cada Estado miembro de ella, de ahí que su tesis se llamara de la co-soberanía), ya que afirmaban que la soberanía, atributo esencial del Estado, es una e indivisible, y por tanto, que dentro de un Estado formado por varios Estados no podía pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros. Por tal motivo, si ésta correspondía a los miembros, entonces se estaría en presencia de una Confederación de Estados, cuya base jurídica, según estos autores, era un tratado entre Estados soberanos, pero si por el contrario, pertenecía al Estado central, entonces se trataría de un Estado unitario, siendo su base jurídica una Constitución, perdiendo los Estados su soberanía y su carácter de Estado, no habiendo ningún término medio entre estas dos alternativas. Para estos autores la soberanía correspondía a los Estados miembros, pues siendo esta nota esencial del Estado, sólo ellos tenían tal carácter. La crítica principal a esta tesis es que niega la existencia real de

⁶³ Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1975, pp. 223-228.

los Estados federales en aras de un fin político o de cualquier otra índole, lo cual resulta inaceptable.⁶⁴

2.- Teorías que han sobrevivido a las críticas y que todavía cuentan con adeptos. Existen dos tendencias, la sostenida por Le Fur, Borel y Zorn en el sentido de que el rasgo distintivo del Estado federal es la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal; y la sostenida por Paul Laband, Jellinek y Carré de Malberg, quienes piensan que, además del concurso de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, es necesario que éstas sean Estados.⁶⁵

Jellinek y Laband coinciden en dos puntos:

- a) el Estado federal es el único soberano, y
- b) las colectividades miembros son Estados, siendo esto lo que los distingue de todas las colectividades inferiores de derecho público.

Según Laband, las Confederaciones de Estados están reguladas por el Derecho internacional y la autoridad está en cada Estado particular, mientras que el Estado federal está regulado por una Constitución y es la autoridad central quien es soberana.

Jellinek y Laband sostienen que la soberanía no es nota esencial del Estado, por lo que pueden existir Estados no soberanos, como los son aquellos que integran un Estado federal, pero conservan, aún no siendo soberanos, un ámbito de autonomía.

Jellinek señala que un Estado federal es soberano, está formado por una variedad de Estados y su poder nace de la unidad de los Estados-miembros. Además, dice que para que se pueda hablar de un Estado federal, es necesario adoptar la doctrina que declara que la soberanía no es una nota esencial del Estado y que por tanto, existen Estados soberanos y no

⁶⁴ Marquet Guerrero, Porfirio, *op. cit.*, nota 63, pp. 230-231.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 237-240.

soberanos, ya que sino, se estaría hablando de un Estado unitario o de una Confederación de Estados. Por tal motivo, los miembros del Estado federal son Estados no soberanos, sin embargo, la Constitución federal les atribuye una participación mayor o menor en la soberanía. Los Estados-miembros conservan su carácter de tales en aquello que no es competencia de la federación, su organización está fundada en una Constitución y no en un contrato. Dicho autor continúa diciendo que, el Estado federal como soberano, no tendría límite alguno respecto de la existencia de su competencia frente a los Estados-miembros, si no fuera por la garantía que supone la intervención de los miembros en toda modificación a la Constitución federal.

3.- Teorías relativamente recientes, entre las que encontramos las de Haenel, Gierke, Hans Kelsen, Schmitt, Jean Dabin.⁶⁶

Según el catedrático Kelsen, lo único que divide al Estado unitario y a la Confederación de Estados de un Estado federal, es el grado de descentralización. El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, las cuales forman un orden jurídico central y comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del Estado federal, y de normas locales válidas para determinadas partes del territorio, creadas por órganos legislativos locales de cada Estado-miembro. Asimismo, dicho autor manifiesta que la teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal, ya que éste último es la comunidad jurídico total, el cual está constituido por la federación, que es la comunidad jurídica central, y los Estados-miembros, que son las comunidades jurídicas locales. Tanto la federación como los Estados-miembros tienen su propia Constitución, sin embargo, la Constitución de la federación es también de todo el Estado federal, pues a pesar de que en el Estado federal sus componentes gozan de cierto grado de autonomía constitucional, generalmente sus constituciones deben estar acordes con los principios fundamentales de la Constitución federal.

C) ESTADO UNITARIO O CENTRAL

El jurista Andrés Serra Rojas sostiene que el Estado unitario constituye una forma de gobierno que se caracteriza por la centralización política, es decir, que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal modo que si llegan a existir autoridades locales, la descentralización consiguiente sólo se refiere a la ejecución de la actividad estatal.

El Estado unitario es aquél en donde un solo Estado ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten la actuación interna o externa del Estado. Todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. El Estado unitario corresponde a una forma centralizada tanto política como administrativamente. En éste se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción, el cual unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones.⁶⁷

El profesor Ignacio Burgoa señala que en el Estado unitario existe lo que en doctrina se llama *homogeneidad del poder*, lo cual implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen, puesto que en dicho tipo de Estado existe un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia con vigencia espacial en todo su territorio. En otras palabras, en un Estado unitario no existe dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 247-249.

⁶⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 41, pp. 618-619.

que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta. Asimismo, en el Estado unitario opera la *descentralización funcional* en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional, lo cual significa que un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan “departamentos” o “provincias”, y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a las autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial. Esta descentralización funcional no llega al grado de autonomía.⁶⁸

Según el autor Ranelletti, el Estado unitario se forma por fusión de varios Estados o por incorporación de uno o más Estados a otro preponderante, a consecuencia de lo cual, los incorporados pierden su calidad de Estados y se transforman en divisiones o miembros puramente administrativos del Estado al que se incorporan.⁶⁹

El teórico Burdeau señala que la centralización resulta del agrupamiento en las manos de un jefe único de las competencias y prerrogativas antes territorialmente fragmentadas y dispersas. La centralización se realiza por la concentración del poder público, que significa el monopolio reservado a los gobernantes en la emisión de reglas jurídicas (poder normativo) y la centralización en su provecho de medios materiales para asegurar la ejecución (fuerza pública)⁷⁰.

2.- EL ASIENTO GEOGRÁFICO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

El catedrático Miguel Acosta Romero sostiene que el territorio es un concepto creado por el hombre, es una estructura cultural de la sociedad humana, puesto que el planeta desde

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 406.

⁶⁹ López, Mario Justo, *op. cit.*, nota 46, p. 243.

sus orígenes no tiene divisiones, ni fronteras, es un todo al que el hombre ha fraccionado en su superficie terrestre. Asimismo, afirma que el territorio es consecuencia del ejercicio de la soberanía del Estado, que establece sobre él mismo su imperio, y sus leyes determinan sus disposiciones y usos, dentro del Estado sobre sus elementos, pues la sociedad que constituye el Estado está influenciada por los factores del medio ambiente geográfico como el suelo, el clima, la topografía, los mares, los ríos, los bosques, la caza.⁷¹ Posteriormente, este jurista continúa diciendo que la superficie de los Estados, históricamente ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se dividan sus territorios a efecto de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno y en este aspecto, la realidad histórico-política muestra multitud de variantes, desde el absolutismo del poder, que designa a los funcionarios regionales sin participación de la ciudadanía, hasta aquellos Estados en que las entidades federativas, provincias, regiones e intendencias son administradas por órganos electos por el pueblo.⁷²

El Doctor en Derecho Andrés Serra Rojas sostiene que el territorio es el área geográfica que le sirve de asiento al Estado, mientras que Kelsen dice que es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado, lo cual quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que las sanciones establecidas por ese orden tienen que ser aplicables únicamente en ese territorio y ejecutarse dentro de él.⁷³ Asimismo, dicho autor continúa diciendo que todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio. El territorio no es inmutable pues puede variar y aun pasar al dominio de otro Estado, totalmente o en partes. El territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, pp. 114-115.

⁷² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 43, p. 452.

⁷³ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1998, p. 271.

Asimismo, el tratadista argentino Bielsa señala que el territorio es un elemento espacial del Estado actual, a diferencia de lo que era en el Estado rudimentario y nómada, por tanto, para que el pueblo constituya un elemento del Estado, debe permanecer en su sede, pues de no ser así, no aseguraría (en la comunidad internacional) su defensa respecto a los demás pueblos, no podría mantener el orden interno ni aprovechar las riquezas de la tierra ni organizar los servicios colectivos. El territorio es, por eso, *stratum material* del Estado, siendo limitado en el espacio el poder de todo Estado, por tanto, el territorio es el espacio dentro del cual el Estado puede ejercer su potestad jurídica y su actividad social.⁷⁴

Por su parte, el jurista Andrés Serra Rojas comenta que tradicionalmente, se ha concedido al territorio del Estado las notas de unidad, indivisibilidad, impenetrabilidad e inalienabilidad. La nota de unidad hace referencia a la unidad jurídica que se debe producir en el mismo; la indivisibilidad se opone a la libre parcelación del territorio por voluntad del soberano, como podía ocurrir en las monarquías que entendían aquél como un patrimonio a su libre disposición; la impenetrabilidad hace referencia al carácter excluyente del poder de un Estado sobre su territorio, lo que autoriza a ese Estado a rechazar cualquier intervención externa salvo supuestos especiales como la extraterritorialidad, ocupación militar, etc.; por inalienabilidad se entiende la prohibición de la cesión patrimonial del territorio, al menos la que origina destrucción del Estado y dificulta con trabas legales cualquier otra minoración del territorio mismo.⁷⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define jurídicamente el concepto de territorio, sólo hace una descripción de lo que dicho territorio comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación,
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes,
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el océano Pacífico,
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes,
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y

⁷⁴ Moreno, Daniel, *op. cit.*, nota 26, p. 314.

⁷⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 73, p. 273.

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional...⁷⁶

El territorio es un concepto jurídico vinculado a la noción de Estado, de ahí que se le considere un elemento de éste o su presupuesto físico indispensable. Por tanto, el territorio es el espacio físico dentro del cual el Estado ejerce su poder sobre los hombres.⁷⁷

Asimismo, ya sea la Federación o los Estados tendrán un derecho preferente sobre el territorio nacional en función de cada materia concreta y según la distribución de competencias, la cual dará preeminencia a la decisión del Estado o la de la Federación. Es decir, tanto, la Federación como los Estados tienen capacidad para emitir actos jurídicos por virtud de los cuales disponen del territorio sobre el que ejercen su jurisdicción y someten su uso o explotación a determinadas reglas según la competencia que les asignen las leyes federales y locales.⁷⁸

El territorio tiene una doble función:

A) La función negativa: como límite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, tierras, frente a los otros Estados y dentro de la cual se ejerce el poder, lo cual implica el dominio o zona prohibida para los demás Estados. Un Estado soberano no puede tolerar intromisiones indebidas en su territorio, estando él obligado a respetar la integridad territorial de sus vecinos o el territorio de cualquier otro Estado.

B) La función positiva: como asiento del poder, tanto desde el punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales, o sea, el territorio es una delimitación política, porque señala el ámbito dentro del cual se ejerce el poder del Estado.

Es importante destacar que a pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución de 1824, en su artículo 5º no se hizo mención al Distrito Federal como parte integrante de la Federación. Pero actualmente, como

⁷⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 138ª edic., 2001, pp. 54-55.

⁷⁷ Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, 15ª edic., 2000, p. 125.

lo señala el catedrático Ignacio Burgoa, el Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos del Estado federal, sino que de acuerdo al artículo 43 de la Constitución, es una entidad que forma parte de la federación, lo que significa que tiene un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.⁷⁹

Con relación al Distrito Federal, que es la entidad en donde la Asamblea Legislativa está facultada para legislar, el Estatuto de Gobierno señala lo siguiente:

“Artículo 3o.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos que el Poder Legislativo llegare a aprobar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”⁸⁰

3.- LA CAPITAL DE LA FEDERACIÓN

En un Régimen Federal existen dos ámbitos de competencia de imperio, el que concierne a la federación el que pertenece a las entidades federativas. El imperio de las entidades federativas se ejerce por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativa, administrativa y jurisdiccional que expresamente señala la Constitución.

El profesor Acosta Romero señala que los distritos federales, como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen Régimen Federal. Asimismo, el primer distrito federal que aparece en la historia, es el Distrito de Columbia de

⁷⁸ Carbonell, Miguel (Coordinador), *op. cit.*, nota 77, p. 132.

⁷⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Problemas jurídicos de México*, México, Federación Nacional de Colegios de Abogados, 1982, p. 225.

⁸⁰ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado*, México, DDF e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª edic., 1996, p. 5

los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo origen fue muy diferente al del Distrito Federal en México, como más adelante se estudiará.⁸¹

El jurista Ignacio Burgoa sostiene que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto; por consiguiente, dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los "poderes federales" como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la federación, y esa circunscripción se llama en México "Distrito Federal", que equivale al "Distrito de Columbia" en Estados Unidos de Norteamérica.⁸²

4.- ORIGEN DEL DISTRITO DE COLUMBIA, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Corresponde a Estados Unidos de Norteamérica el mérito de haber sido el primer país en concebir la forma de Estado federal, que fue plasmada en el texto constitucional de 1787 en la Convención de Filadelfia. Sin embargo, esto no se logró fácilmente, pues las antiguas colonias inglesas tuvieron que oponer resistencia a una serie de medidas dirigidas contra ellas por el reinado de Jorge III, sobre todo de carácter impositivo, que afectaba sus intereses; en estos enfrentamientos hubo derramamiento de sangre que condujo a la oposición directa con la Corona, y que desembocó en la independencia de las Trece Colonias del territorio de Nueva Inglaterra.⁸³

⁸¹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 43, p. 650.

⁸² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 929.

⁸³ Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, nota 62, pp. 15-16.

En la segunda mitad del siglo XVIII, Inglaterra atravesaba por una crisis económica. Las Colonias tenían su propio gobierno, pero conservaban las costumbres del pueblo inglés, y como los colonos eran súbditos del rey tenían que someterse a éste y al Parlamento, que regían la materia económica, la industria y el comercio. No obstante que las relaciones comerciales y políticas se desarrollaban normalmente entre los colonos y la Corona, Inglaterra decretó nuevos impuestos, con la intención de obtener más ingresos y sostener los gastos que le causaba su defensa, como era, fundamentalmente, un ejército permanente, cuya presencia no era del agrado de los colonos por considerarlo innecesario.

Independientemente de algunas leyes fiscales, como la Ley de Ingresos, la Ley del Timbre y las Leyes de Townshend, que gravaron con impuestos el comercio de las Colonias, y que el Parlamento decretó sin contar con el consentimiento de los colonos, el gobierno inglés promulgó leyes prohibitivas para que no se establecieran fábricas en las Colonias, ya que la intención era que éstas se concretaran a la producción de materias primas, en tanto que Inglaterra se encargaría de la producción manufacturera. Estas diferencias de criterio prepararon el terreno para que surgieran las hostilidades con la Corona. La agitación se hizo presente y tras de ella pronto apareció la violencia.

Hubo un hecho que motivó el inicio de una serie de eventos que terminarían en la Declaración de Independencia, consistente en la reunión del Congreso en Nueva York en 1765, en el que las Colonias manifestaron su oposición a la Ley del Impuesto del Papel Sellado, pues para su expedición no se contó con representantes de ellas en el Parlamento, lo que violaba su derecho a no someterse a impuestos internos que no hubiesen aprobado sus representantes. Este Congreso constituyó el primer acto jurídico de unidad de las Colonias frente a la metrópoli. Ante estas presiones, Inglaterra terminó por nulificar dicha ley, pero a cambio impuso derechos aduaneros a otros productos. Esta respuesta del reino provocó que los representantes populares de los colonos de Virginia formularan una contestación, pues propusieron la celebración anual de un Congreso, con el propósito de analizar la situación y discutir asuntos inherentes a las Colonias. En efecto, el primer Congreso continental que se

reunió como resultado de esta proposición lo hizo el 5 de septiembre de 1774 en Filadelfia, al que acudieron todas las Colonias menos Georgia. Resultado de este Congreso fue que las Colonias hicieron valer los derechos de sus habitantes; derechos, que, muy probablemente, se inspiraron en el *Bill of Rights* de 1689, que más tarde serviría de base para la incorporación de los bills en las Constituciones de los Estados. Igualmente, resolvieron exigir de la Corona poder exclusivo para legislar libremente en sus asuntos internos, sobre todo en los de tributación, sujetándose al veto real y otorgando su consentimiento a las leyes que, en materia de comercio se expidieran.

Es así, que la Declaración de Independencia adoptada por el II Congreso continental el 4 de julio de 1776 fue, en cierto sentido, un rechazo a la autoridad que Inglaterra deseaba imponer a sus Colonias. El documento no se conforma con exponer los motivos de la ruptura, sino que propone una definición de los derechos y los deberes de los ciudadanos, así como de los Estados.⁸⁴

Por tanto, el federalismo como forma de organización política nació a fines del siglo XVIII en Estados Unidos de América, el cual en esa época, como ya se mencionó, se hallaba constituido por trece Colonias inglesas, independientes la una de la otra, ligadas entre sí por un origen, idioma, religión y costumbres comunes, que se vería fortalecida por la lucha que todos ellos sostenían en contra de aquel enemigo común que las mantenía sujetas a un estrecho tutelaje: Inglaterra, de la que no tardarían en separarse. En estas condiciones, y ante el peligro que dichos nuevos Estados sentían de ser conquistados otra vez y de que les fuera quitada su recién lograda independencia, se vieron obligados a buscar una forma de organización política que las protegiera de cualquier ataque exterior. Fue entonces cuando encontraron que unificándose en un sólo Estado constituían una fuerza de poder considerable, y aunque no llegó a simpatizarles la idea de tener que someterse a un poder superior, la necesidad que tenían de conciliar estos dos intereses les llevó a buscar y encontrar una fórmula capaz de resolver esto. Las dos ideas capitales que exigían ser llevadas a la práctica

eran, por un lado, la idea de soberanía de los Estados; y por el otro, la idea de un poder superior, que, hubieron de conjugarse a través del federalismo, formado por un organismo compuesto por Estados particulares, autónomos, con Constituciones propias pero sujetos a una Constitución superior que da la pauta para organizar a la federación y a los propios Estados-miembros, mediante sistemas de competencias.⁸⁵

El problema fundamental que se planteó al sistema federal era el de la distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados-miembros. De acuerdo con los teóricos del federalismo en esta época (Hamilton, Madison, Jay, Tocqueville), lo que operó en el sistema federal fue un reparto de soberanías entre el Estado federal y los Estados miembros, puesto que al concertar el pacto federal, ceden una parte de sus soberanías al Estado federal, y conservan la soberanía que se han reservado, de aquí que esta doctrina haya sido llamada de la co-soberanía. A la Constitución federal tocó definir clara y expresamente la competencia del gobierno federal, es decir, la regla sería la soberanía de los Estados, y la excepción, la soberanía que expresamente fuera señalada al gobierno federal, por ello, todo lo que no se confirió a la federación quedó reservado a los Estados, esto es, que los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaran antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por la Constitución. De acuerdo con una interpretación de Madison, los poderes delegados por la Constitución al gobierno federal se emplearían principalmente en las relaciones de la Unión con los demás Estados (guerra, paz, tratados internacionales).⁸⁶

En enero de 1783, el pueblo de Kingston, N.Y., ofreció ceder al Congreso los terrenos necesarios para su permanente ubicación y a esta oferta siguieron otras similares, hechas por Annapolis, Md., Williamsburg, Va., y otras ciudades. Pero el 21 de junio de 1783, una banda de soldados que no habían recibido su pago irrumpió en la sesión del Congreso de Filadelfia; indignado, el Congreso cambió el lugar de sesiones a Princeton e inició las

⁸⁴ Toinet, Marie-france, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 26.

⁸⁵ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 59, p. 192.

consideraciones para establecer un Distrito donde el Congreso tuviera jurisdicción exclusiva y protección armada. Del 7 al 17 de octubre de 1783 se aprobaron las posibilidades de establecerse en las riberas del Río Delaware, cerca de Trenton o en las colinas bajas de Pontomac o Georgetown.⁸⁷

La creación de una federación en Estados Unidos se realizó en la Constitución norteamericana de 1787, la cual fue discutida y aprobada en la Convención de Filadelfia y ratificada posteriormente por las legislaturas de los Estados.

Por tal motivo, en el proyecto de 1787 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, se especificó en su artículo I, sección 8, cláusula 17, que el Congreso tendría la facultad exclusiva para legislar sobre un Distrito que no excedería de 10 millas cuadradas, que fuera cedido por un Estado de la Unión con la aceptación del Congreso y que sería “El asiento del Gobierno de los Estados Unidos”. El primer Congreso de esta índole se reunió en 1789, en la ciudad de Nueva York, pero ésta no fue aceptada en definitiva como sede de los poderes por temores a “que el poder monetario pudiera corromper y desbordar el cuerpo legislativo”. Posteriormente, se presentaron las ofertas de Maryland (diciembre 23 de 1788) y Virginia (diciembre 3 de 1789), para ceder al Gobierno Federal una superficie suficiente para formar un cuadrado de 10 millas en donde se constituyera la sede capital a orillas del Río Pontomac, este acto fue aprobado por el Presidente George Washington el 16 de julio de 1790 y los primeros edificios fueron inaugurados el primer domingo de diciembre de 1800. La ubicación exacta del Distrito de Columbia fue seleccionada personalmente por el Presidente Washington y la primera piedra fue colocada el 15 de abril de 1791.⁸⁸

Por tanto, en 1790, el Congreso de los Estados Unidos decidió que a partir de 1800 la capital federal se estableciera en un distrito o territorio que no excediese de 10 millas cuadradas, que fue su extensión original, alrededor del río Pontomac, fundándose así el

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 193-194.

⁸⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 43, p. 651.

Distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington. Al respecto, el jurista Manuel Herrera y Lasso afirma que la Constitución norteamericana, en su artículo 1º, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de aceptar un territorio no mayor de 10 millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad concirieran. Los Estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que, denominado por el Congreso "Distrito de Columbia", vino a ser el asiento del gobierno federal.⁸⁹

5.- CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO

En este apartado, primero se estudiará a manera de introducción, los dos tipos de órganos que existen en el Régimen Federal, el principio que rige la distribución de competencias entre el orden federal y el de las entidades, contenido en el artículo 124 Constitucional y la existencia y naturaleza del Distrito Federal, para efecto de retomar la manera en que se creó tal entidad federativa.

Del artículo 40 de la Constitución⁹⁰ deriva la nota distintiva del Régimen Federal Mexicano, consistente en una dualidad de gobiernos simultáneos; uno para cada uno de las entidades federativas, que reciben el nombre de "Estados" y otro general, para todo el país, que generalmente se sienta en un distrito que por ello mismo recibe el nombre de federal y que se halla representado por los poderes federales. De ello se desprende que sean dos tipos de órganos o de poderes lo que distingue a un Régimen Federal, los locales y los federales, siendo ambos, y no sólo uno de ellos, los que dividen su poder en los tres clásicos, y de cuya

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 929.

⁹⁰ Al respecto, el artículo 40 de la Constitución Federal establece que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental." *op. cit.*, nota 76, p. 50.

coexistente dualidad se presenta el problema del Estado federal, esto es, las competencias entre ambas clases de órganos.⁹¹

En México, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 Constitucional⁹², conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás, para los Estados de la República. Es decir, la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados-miembros se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a éste las que no lo están. Por tanto, la Federación actúa a partir de competencia delegada y de facultades expresas y limitadas, mientras que a los Estados corresponde la competencia de origen y las facultades tácitas e indeterminadas, aunque dentro de su régimen interno funciona conforme a las facultades expresas que les otorgue la Constitución local respectiva.

Por tanto, nuestro régimen de competencias está integrado tanto por las que se atribuyen a las autoridades federales, como por las que competen a los poderes locales. Mientras que las primeras son expresas y limitadas, éstas últimas resultan de carácter tácito e indeterminado, aunque dentro de su propio régimen interno funcionen conforme a las facultades expresas que les otorgue la Constitución local respectiva. Así, tenemos que para que los poderes federales actúen, es necesario que expresamente les sea otorgada la facultad para hacerlo, y es en ese sentido que el artículo 73 Constitucional detalla dichas facultades federales expresas. Tenemos, de tal suerte, que distinguir entre las facultades explícitas, que confiere el propio precepto expresamente al órgano federal en sus 29 primeras fracciones, y aquellas otras contenidas en su última fracción, en la que se faculta al propio órgano federal, esto es al Congreso de la Unión, para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el fin

⁹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 191-192.

⁹² Al respecto, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." *op. cit.*, nota 76, p. 149.

de hacer efectivas las facultades anteriores, facultades que por ello mismo reciben la denominación de implícitas.⁹³

5.1 ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Para el jurista Sayeg Helú, el origen del federalismo en México no responde a un afán de imitación de la forma de gobierno de Estados Unidos, sino a una necesidad propia, es decir, no se trató de copiar el sistema federal estadounidense, sino que fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades, como por ejemplo, salvar la unidad del país amenazada por los regionalismos nacionales o como medio para unificar lo diverso, con base en las diferencias y exigencias regionales.⁹⁴

El Imperio de Iturbide originó el desmembramiento del territorio nacional, puesto que empezaron por independizarse las Provincias Unidas del Centro de América, antigua Capitanía de Guatemala, seguida por la de Chiapas, que con el resto del territorio nacional se habían emancipado materialmente de la metrópoli española.

Lo anterior, en virtud de que el Imperio había roto el régimen de diputados provinciales consagrado por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Este sistema, que se basaba en las diferencias locales, había sido incorporado al texto gaditano gracias, en gran parte, a los razonamientos que algunos de los diputados como Ramos Arizpe, habían defendido ante las Cortes de Cádiz. Las diferencias territoriales que la Carta de 1812 se vio obligada a reconocer, proveyendo a cada provincia de su propio gobierno representativo y de una cierta independencia, eran a tal manera apremiantes que, simultáneamente a estas actuaciones de Ramos Arizpe ante las Cortes europeas, Rayón y Morelos se habían visto obligados a atender 10 años atrás. En los documentos constitucionales insurgentes que llegaron a suscribir éstos, se habla de "representaciones de

⁹³ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 59, pp. 202-206.

las provincias", que significaba el derecho de éstas para elegir a los diputados que debieran integrar el Supremo Congreso.

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba no hacen referencia a estas desemejanzas regionales, puesto que desecharon los principios que el Código de 1812 traía consigo.

Asimismo, establecido el Imperio, el poder de Iturbide día a día se hacía más absoluto, volviéndose sordo a las demandas provinciales. De aquí, que las provincias exigieran cierta *autonomía* de que ya habían disfrutando, y de la que ahora se veían privadas. Además, la expresa abolición a través del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano por parte de Iturbide, acentuaría considerablemente este descontento provincial.

Posteriormente, las provincias volvieron, de hecho, a la situación autárquica que tenían en un principio, puesto que con la adopción del Plan de Casamata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en Provincias o Estados independientes, ya que al mismo tiempo que cada una de ellas se adhería al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales. Consecuentemente, algunas provincias, encabezadas por la de Guadalajara y seguida por la de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México, se apresuraron a proclamar su autonomía, en lo concerniente a su régimen interior, así, antes de entrar al año de 1824, sucedió que no sólo fáctica, sino jurídicamente hubo una serie de gobiernos independientes.

Por tanto, la aparición del federalismo en México, según el propio jurista Sayeg Helú, fue producto de la inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del Imperio de Iturbide y de las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa.

⁹¹ Sayeg Helú, Jorge, *La creación del Distrito Federal (la ciudad de México como asiento de los poderes federales)*, México, DDF, 1975, pp. 17-27.

De ahí que tal autor sostenga que el federalismo mexicano surgió en forma inversa al de E.U.A., puesto que entre nosotros no puede hablarse de Estados miembros que a base de ceder una parte de su soberanía (externa), hayan logrado fundirse en uno sólo, sino que se trata de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los Estados-miembros.

Además, Sayeg Helú continúa diciendo que la raíz más profunda del federalismo mexicano se encuentra en la organización político-social del México antiguo, esto es en la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca), en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de una serie de autonomías territoriales que giraban alrededor de las grandes alianzas: México-Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan y Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo. Aquí, cada calpulli (antecedente remoto del régimen municipal) tenía su propio gobierno y constituyó una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras en beneficio común.

Durante la dominación española, se mantuvo en sus lineamientos generales este sistema de autonomías locales, a través de la división original en reinos y provincias y de la división local en repúblicas de indios y cabildos municipales. De ahí que fuera el sistema federal el único adecuado a México, puesto que respondía no únicamente a la urgencia del momento, sino a su más antigua tradición histórica y a la fuerza de la costumbre que exigía ser llevada a la ley escrita, siendo incongruente el hecho de calificar de "ajeno" al federalismo mexicano. De ahí que el propio Alamán, uno de sus impugnadores, reconociera en las diputaciones provinciales, el antecedente natural del Sistema Federal mexicano.

La Federación mexicana no es ni ha sido una "unión de Estados", sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas que no preexistieron como Estados libres y soberanos a la Federación.

Al respecto, el jurista Ignacio Burgoa señala que fue en la Constitución de Cádiz de 1812, promulgada el 19 de marzo y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, que surge la institución llamada *diputación provincial*, considerada como el germen del federalismo en México. Con el reconocimiento de las diputaciones provinciales en dicha Constitución, se reconoció a cada provincia el derecho de formar su diputación, lo cual obedeció a los esfuerzos realizados por los diputados de la Nueva España que asistieron a las Cortes constituyentes de Cádiz, encabezados por Miguel Ramos Arizpe. Estas diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones las inherentes al gobierno interior de las provincias, su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros debían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones.⁹⁵

En los *Lineamientos Constitucionales* de Rayón de 1811, se reconoce la organización provincial que había establecido el gobierno español, al darle a las provincias la facultad de nombrar a cinco miembros que integrarían el Supremo Congreso Nacional Americano, en quien se confiaría el ejercicio de la soberanía, la cual se decía dimanaba del pueblo, pero se depositaba en la persona de Fernando VII. Estos no tuvieron ningún efecto práctico, no obstante, es un antecedente histórico.

La idea de la organización provincial que reconocía el documento de Rayón, fue recogida en los 23 puntos de los *Sentimientos de la Nación* expedidos por Morelos en septiembre de 1813, al otorgarles a las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno.

Asimismo, para complementar las ideas antes expuestas, es necesario señalar otro antecedente del federalismo mexicano, de la división del territorio practicada en el siglo XIX y de la permanencia de la ciudad de México como capital del reino, consistente en la instauración de las intendencias durante la Nueva España a fines del siglo XVIII, ya que fue

⁹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 423-425.

esta ciudad la cabecera principal de las intendencias, así como residencia del virrey y del intendente general.⁹⁶

La implantación de las intendencias, durante el período de los Borbones, se originó en una política destinada a racionalizar el poder, por lo que se modificaron algunas de las instituciones españolas y se puso un gran énfasis en la centralización política y económica. Uno de los cambios fue terminar con la autonomía política de diversas instituciones como las Cortes y sustituirlas con una burocracia central compuesta por consejos y ministerios y por un régimen provincial de intendencias. Este afán de cambiar la estructura política administrativa de la Corona española se trasladó a la Nueva España con la creación de la secretaría del Despacho de Indias en 1717 y la implantación del régimen de intendencias, lo cual tuvo como propósito principal, el incrementar los ingresos de la Corona.

En 1786, se promulgó la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes del ejército y provincia de Nueva España. Esta cambió sustancialmente la organización político-administrativa del virreinato, que se dividió en doce intendencias, además de las provincias internas de Oriente y Occidente. Para fijar las porciones que correspondían a cada una, se tomaron como base las antiguas unidades territoriales que formaban las provincias de la Nueva España. El nuevo sistema diseñado por los Borbones dejó en la parte superior de la pirámide del poder al virrey, creándose además el cargo de intendente superior, ambos se dividieron las funciones: el virrey siguió siendo capitán general, gobernador y presidente de la audiencia, pero ahora el superintendente de México se encargó de la real hacienda.

La invasión de España por las fuerzas de Napoleón en 1808, contribuyó a modificar el comportamiento político de las colonias en América. Dado que la abdicación de los reyes Carlos IV y Fernando VII a favor del emperador de los franceses provocó un vacío de poder

⁹⁶ De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, DDF e Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1988, pp. 1-3.

en la metrópoli, las diversas juntas se arrogaron el derecho de representación, cubrieron un vacío y convocaron a Cortes para elaborar una constitución que dio cuerpo a una monarquía constitucional en 1812. La representación de diputados provinciales de la Nueva España se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación posterior de los Estados de la Federación, una vez declarada la Independencia.

Con la consumación de la Independencia y en cumplimiento del plan de Iguala y los tratados de Córdoba, la Junta provisional gubernativa surgida expidió la convocatoria para un congreso constituyente. La convocatoria no tenía el propósito de elaborar una división del territorio, pero en la práctica se la puede considerar la primera división territorial política del México independiente, aunque esto ocurrió formalmente hasta con el Acta Constitutiva. La Junta, en su convocatoria de 17 de noviembre de 1821, mencionaba 21 provincias, incluida la de México.

Entre junio de 1823 y febrero de 1824 rigió esta división del territorio nacional. Entonces, se juró el Acta Constitutiva que dio lugar a una nueva división de 25 provincias, incluyendo la de México. Una preocupación manifiesta fue fijar el número de Estados, a los cuales ya se consideraba libres, soberanos e independientes, pues se temía que fueran pocos y que, por su riqueza y extensión, con el paso de los años se convirtieran en naciones independientes y fracturaran los lazos federales.

Finalmente, cabe señalar que el autor Máximo N., Gámiz Parral concluye que se ha utilizado tres criterios para explicar el origen del federalismo mexicano:⁹⁷

a) Criterio que dice que desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas en la Constitución de Cádiz de 1812, han persistido la idea y bases del federalismo.

⁹⁷ Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp.70-73.

b) Criterio que expone que la Nueva España formaba un todo unido y que la adopción del sistema federal fue para desunir, por influencia del federalismo norteamericano y atendiendo también a la oposición al sistema central experimentado durante el régimen de la Colonia.

c) Criterio que sostiene que el sistema federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron en separarse en caso de que no se adoptara tal sistema. De que continuar unidos, evitándose el desmembramiento, se erigió el Estado federal. Esta doctrina es la que en los tiempos modernos ha tenido mayor aceptación.

Al respecto, el autor mencionado señala que para él ninguna de las tres tesis es acertada como única opción, sino la conjunción de ellas.

5.2 NECESIDAD DE CREAR UN DISTRITO FEDERAL

El catedrático Ignacio Burgoa afirma que el Distrito Federal es una entidad federativa de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los Estados propiamente dichos. En el territorio del Distrito Federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones mencionadas, pero el desempeño de ellas solía encomendarse a los órganos federales, puesto que se pensaba que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación. Por tanto, eran éstos los que, independientemente de su imperio nacional, ejercían las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendían en su órbita competencial federal. Estas consideraciones justificaron la creación del Distrito Federal, cuyas autoridades legislativas y administrativas eran orgánicamente idénticas a las federales, aunque desempeñaban material y territorialmente actos diferentes como órganos de la Federación que como órganos de tal entidad. Únicamente el poder judicial dentro del Distrito Federal se confiaba a órganos distintos de los tribunales de la Federación, como los jueces de primera instancia y el

Tribunal Superior de Justicia⁹⁸. El 23 de mayo de 1837 nace el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mediante la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales del Fuero Común⁹⁹ y, posteriormente, con la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 23 de noviembre de 1855, se reconoce legalmente a este Tribunal como poder judicial del Distrito, es decir, por primera vez en el Distrito Federal, se establece una administración de justicia privativa del mismo.¹⁰⁰

El jurista Sayeg Helú señala que México tiene un Régimen Federal, lo cual implica que coexistan en él armónicamente dos esferas de poderes: los federales, que ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, y los estatales o locales, con jurisdicción condicionada al territorio de los Estados respectivos. Tal situación exige un estricto y constante respeto mutuo entre los Estados y la Federación, de ahí que fuera necesario conceder a los poderes federales un territorio propio, que garantizara su independencia frente a cualquiera de los Estados, esto es, una porción territorial en que residieran los poderes federales, y en la que, no teniendo jurisdicción ninguno de los Estados componentes de la Federación, fuera capaz de asegurar la buena marcha de los propios poderes y la efectiva autonomía de las autoridades estatales.¹⁰¹

Asimismo, el autor Héctor Manuel Romero sostiene que cuando México se independizó y adoptó el federalismo, se advirtió la ventaja de conceder territorio propio a los poderes federales que garantizaran su independencia frente a cualquiera de los Estados federados, ya que se tomó en cuenta la experiencia de la Asamblea Constituyente estadounidense que, hostilizada por un grupo de descontentos sin que el ejecutivo de Pensilvania hiciera nada para auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de

⁹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 929-930.

⁹⁹ *Documentos históricos del tribunal superior de justicia del fuero común del Distrito Federal 1522-1990*, Tribunal Superior de Justicia, México, 1991, pp. 72, 88.

¹⁰⁰ Echanove T., Carlos A., *Breve historia de la administración de justicia de la ciudad de México y su Distrito*, México, Palacio de Justicia del D.F., 1965, pp. 8-9.

¹⁰¹ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 94, pp. 31-33.

protección de las autoridades locales, surgiendo la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar ajeno a la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión.¹⁰²

De ahí que en México haya sido necesario crear un Distrito Federal, como una entidad federativa más dentro de la Federación, pero con modalidades jurídico-políticas propias que lo distinguen de los Estados propiamente dichos.

El autor Andrés Lira señala que el Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la Unión de Estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los Estados federados. Por tanto, es una “invención” que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los Estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial.¹⁰³

Asimismo, el autor Jorge Madrazo en el Diccionario Jurídico Mexicano define al Distrito Federal como:¹⁰⁴

1.- “Circunscripción territorial que en Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos de gobierno federal.”

2.- “El Distrito Federal es una fracción federativa que a diferencia de los estados, carece de autonomía política, por lo que está impedida para darse su propia constitución y crear ahí sus órganos particulares de gobierno...”.

Por otro lado, respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, el derecho positivo mexicano sostiene lo siguiente:

¹⁰² Romero, Héctor Manuel, *Enciclopedia temática de la delegación Cuauhtémoc*, México, Delegación Cuauhtémoc, 1994, t. 1, p. 50.

¹⁰³ Lira, Andrés, *La República Federal Mexicana: Gestación y nacimiento*, México, DDF, 1974, vol. VII, p. ix.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"ART. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."¹⁰⁵

b) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

"ARTICULO 2º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios..."¹⁰⁶

En este sentido, la jurista María del Pilar Hernández señala que este precepto determina la nueva naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa, así como la elevación a rango constitucional de la ciudad de México que, hasta antes de la reforma constitucional de 1993, no era considerada en ningún artículo de la Constitución vigente, asimilándose en personalidad la ciudad de México y el Distrito Federal. Siendo importante destacar lo siguiente:¹⁰⁷

a) Se considera asiento de los poderes federales,
b) Se le atribuye la calidad de capital de la República Mexicana,
c) Se hace el reconocimiento constitucional de que adquiere el carácter de entidad federativa. En consecuencia, coinciden el ejercicio de facultades tanto de naturaleza federal como propiamente locales, desechándose así su calidad de simple departamento administrativo, con cierta autonomía.

d) Se le atribuye personalidad y capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

¹⁰⁴ *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Porrúa, 13ª edic., 2001, t. D-H, p. 1170.

¹⁰⁵ *op. cit.*, nota 76, p. 55.

¹⁰⁶ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Colección Ordenamientos Jurídicos de la ALDF, 1998, p. 11.

¹⁰⁷ *op. cit.*, nota 80, pp. 3-5

5.3 NACIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para hacer posible la existencia del Régimen Federal, fue necesario de una sede para los poderes de la nueva República, que se creó sobre la ciudad de México, centro tradicional del poder que contaba con los mejores recursos económicos y culturales. Aunque el Distrito Federal puede ser cualquier lugar, ya que los Estados, unidos por acuerdo libre, acudirán a los poderes federales voluntariamente para tratar aquellos asuntos de interés general para toda la Federación, lo cierto es que sobre esta idea opera la realidad, pues es necesario que los poderes federales cuenten con los medios materiales para hacer posible la armonía de los Estados, y dichos medios no pueden “inventarse”, ya que se dan en un lugar en que se han ido concentrado las vías de comunicación, la riqueza, los medios culturales, etc. Donde no hubo un centro tradicional del poder y la cultura, fue posible elegir una área cualquiera para crear el Distrito Federal, tal fue el caso de Estados Unidos, pero en México, las cosas ocurrieron de otra manera, pues había un centro tradicional consistente en la ciudad de México.¹⁰⁸

El nombre de ciudad de México se impuso desde el siglo XVI para la capital de la Nueva España, heredada de la capital azteca de Tenochtitlan¹⁰⁹, destruida en 1521 por Hernán Cortés. Rendida México-Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, los conquistadores emprendieron la tarea de limpiar y reedificar la ciudad para asiento de los nuevos poderes, y fue por decisión del propio Cortés, que se eligió el mismo sitio de la capital del imperio azteca, con el fin de apropiarse de su prestigio político¹¹⁰. En su tercera Carta de Relación (15 de mayo de 1522), Hernán Cortés hace la primera mención documental de la ciudad que

¹⁰⁸ Lira, Andrés, *op. cit.*, nota 103, p. ix.

¹⁰⁹ Con vista en las tradiciones, se puede llegar en síntesis histórica y filológica, a las conclusiones siguientes respecto del nombre de México:

“1ª Que la ciudad de México fue fundada por el sacerdote *Tenoch* y ahí tomó el nombre de *Tenochtitlán*.

2ª Que el nombre del caudillo *México Mexitli*, que después fue deificado, se le dió el nombre de *México*, y por eso llevó el doble nombre de *México Tenochtitlán*.

3ª Que los nombres del jefe civil y del religioso están comprobados con jeroglíficos que dan la lectura de *Me-xitli* y de *Tenochtli*, y que el primero significa *Ombilgo del maguey* y el segundo *Tuna de la piedra*.

4ª Que México se compone de *Mexitli*, nombre de un caudillo deificado, y de *co*, en; y significa “En (donde está) *Mexitli* o *Mexitzin*”, esto es, donde se le adora ó tributa culto.

5ª Que habiendo sido Mexitli un caudillo azteca, que fue deificado después de su muerte, no puede ser el mismo de Huitzilopochtli...” Robelo, Cecilio A., *Nombres geográficos mexicanos del Distrito Federal*, México, DDF, 1977, p.91.

empezaba a ser edificada como heredera de Tenochtitlan, refiriéndose a ella como "Temixtitlan"; y poco a poco fueron llamando México a la ciudad. Esto lo confirman las Actas de cabildo donde por primera vez se nombra Temixtitlan, México, el 10 de septiembre de 1529, por segunda ocasión el 10 de junio de 1530, y el 29 de abril de 1533 ya le dicen simplemente "ciudad de México".¹¹¹

No se sabe con certeza el momento en que los conquistadores decidieron establecer en ese mismo sitio su ciudad, tampoco ha sido posible saber cuándo se nombraron las primeras autoridades que gobernaron la ciudad ni quiénes ejercieron dichos cargos, sin embargo, algunas de las noticias asentadas en las crónicas de los conquistadores indican que en 1522 existía un cabildo o ayuntamiento de la ciudad de México. Este órgano colegiado generó su primera acta el 8 de marzo de 1524, siendo el documento más antiguo que guarda el acervo histórico de la ciudad¹¹². De ahí que México, la ciudad, diera nombre al país y que resultara capital en su régimen federal, pues fue muy importante como lugar de poder económico y político desde los tiempos prehispánicos.

Asimismo, es necesario señalar como antecedente el primer ayuntamiento en el territorio de la República Mexicana, que fue el de la ciudad de la Villa Rica de la Veracruz fundada el jueves santo 21 de abril de 1519 por Hernán Cortés para legitimar los actos de conquista que se proponía emprender y que contradecían las órdenes del gobernador de la Isla de Cuba, Diego de Velázquez. Es decir, el ayuntamiento de Veracruz fue la institución política que permitió actuar a los conquistadores de manera distinta y con legalidad, puesto que el 13 de agosto de 1519 tal ayuntamiento nombró a Hernán Cortés Capitán General y Justicia Mayor¹¹³. Los cabildos o reuniones formales de los ayuntamientos eran actos políticos en los que se declaraba legítimamente la voluntad popular, que en la tradición de aquellos años no conocían otro límite que el respeto al Derecho y el servicio al monarca.

¹¹⁰ *Atlas de la ciudad de México*, DDF y el Colegio de México, México, Plaza y Valdés, 1988, fascículo 3, p. 51.

¹¹¹ Romero, Héctor Manuel, *op. cit.*, nota 102, p. 44.

¹¹² Güemes H., Lina Odena, *Archivo histórico del Distrito Federal. Guía general*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000, p. 33

Después de sometida la ciudad de México-Tenochtitlan, el 7 de marzo 1524 se funda su primer ayuntamiento¹¹⁴, que funcionó temporalmente en la casa de Hernán Cortés en Coyoacán, cuyas actas de cabildo revelan aspectos de la vida diaria. Esta forma de gobierno, trasladada de España a América, estaba formada por el cuerpo de funcionarios que en sesiones de cabildo se encargaría de hacer cumplir las primeras ordenanzas, cédulas reales, provisiones y otras leyes emitidas por la Corona, asimismo, se encargaría de repartir los solares a los españoles, administrar los bienes propios, regular el abasto y en fin, reglamentar la vida pública de la ciudad. Los primeros documentos emanados del ayuntamiento fueron las llamadas Actas de Cabildo o Libros Capitulares, a los cuales se sumaron las ordenanzas, cédulas reales, provisiones y otros documentos que, enviados desde España, pasaron a formar parte del corpus legislativo que regularía la administración de la ciudad.¹¹⁵

El ayuntamiento de la ciudad de México fue el más importante de los cuerpos municipales de la Nueva España, ya que desde un principio asumió su carácter de cuerpo representativo de la "ciudad cabeza del Reino", e intentó representar a Nueva España y a otros reinos y provincias frente a la Corona de Castilla. Esto lo hizo a través de peticiones, informaciones, quejas y enviando procuradores, pues la representación política como resultado de asambleas democráticas le fue imposible, ya que las autoridades de la Península se empeñaron en evitar toda manifestación democrática independiente en los nuevos dominios.

Las autoridades centrales cortaron la posibilidad de que los ayuntamientos fueran representativos de manera democrática, pues limitaron la elección de sus regidores, también llamados alcaldes ordinarios o justicias (administraban justicia en la ciudad, presidían las sesiones del ayuntamiento y, desde 1552, tuvieron voz y voto para la toma de decisiones¹¹⁶) y alcaldes mayores (eran los funcionarios superiores de todo el ayuntamiento), ya que éstos

¹¹³ Casasola, Gustavo, *Seis siglos de historia gráfica de México 1325-1970*, México, Gustavo Casasola, 1976, pp. 42, 67.

¹¹⁴ Casasola, Gustavo, *op. cit.*, nota 113, p. 68.

¹¹⁵ Güemes H., Lina Odena, *op. cit.*, nota 112, pp. 12-13.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 34.

eran nombrados en la Península, y sólo los suplentes podían ser electos cada año (los cargos de regidores los otorgaba el rey, pero a partir de la época de Felipe II empezaron a ser vendidos, por tanto, la población no elegía a sus autoridades); además, los cabildos debían ser presididos por el virrey o por un oidor que lo representara, y los acuerdos tomados de alguna importancia debían ser aprobados por el propio virrey. Por tanto, limitadas las posibilidades de elección y controladas las deliberaciones del ayuntamiento por los representantes reales, las atribuciones del ayuntamiento se reducían a las meramente administrativas¹¹⁷. Tal y como posteriormente sucedió con el Distrito Federal hasta la reforma constitucional de 1996, puesto que sus autoridades no eran elegidas democráticamente por sus habitantes, sino por las autoridades federales o centrales.

En 1567 los poderes centrales hacen más eficiente su actividad limitadora de las libertades políticas en los ayuntamientos, particularmente en el de México, pues el ayuntamiento cae bajo la acción de los corregidores, que eran representantes reales en los cabildos. Posteriormente, la Corona emitió en 1786 la Real Ordenanza de Intendentes, con la cual buscó tener más control sobre sus dominios y obtener el mayor beneficio económico posible, apoyándose en nuevos funcionarios con los que se pretendía una mayor lealtad a la Corona. La misión de estos funcionarios fue recuperar el poder real que a lo largo de los años se había ido delegando en los gobiernos locales de los diferentes reinos, provincias y ciudades. De ahí, que al superintendente delegado de hacienda, cabeza de la Intendencia de México, se le asignara presidir el ayuntamiento capitalino cuyo gobierno y hacienda quedaron bajo su jurisdicción y control. Esto significó que se sumara un nuevo miembro al cabildo, quien daba cuenta de sus actos de gobierno directamente a la Corona.¹¹⁸

El ayuntamiento, como autoridad inmediata, tenía que ver con todo lo que acontecía en la vida diaria, con los servicios públicos y el aprovisionamiento de la ciudad, asimismo, el prestigio de un miembro del ayuntamiento era reconocido. Fue esto lo que dotó de especial

¹¹⁷ Lira, Andrés, *op. cit.*, nota 103, pp. xi, xii y xiii.

¹¹⁸ Güemes H., Lina Odena, *op. cit.*, nota 112, pp. 38-39.

interés al ayuntamiento frente a los ojos de los novohispanos, miembros de una sociedad ansiosa de prestigio, y nada lo aseguraba más que el ejercicio de una profesión honrosa o el ejercicio de un cargo público. Por tanto, sin representación política, el ayuntamiento alcanzó la importancia administrativa que se ha señalado, además de una social de primer orden: fue el refugio de la élite criolla que se iba formando en Nueva España, pues los cargos públicos dentro de la Audiencia estaban reservados a españoles peninsulares, asimismo, el cargo de virrey era encargado a un peninsular nombrado por lo general en la Península y enviado con instrucciones expresas. De esta manera, el dispositivo central novohispano estaba vedado a los criollos, y éstos se refugiaron en el local.¹¹⁹

En este sentido, el ayuntamiento de México no sólo fue un órgano burocrático administrativo encargado de resolver los problemas menudos de la ciudad, sino una institución con una función política y de representación social que ejercía sus atribuciones sobre un espacio territorial determinado.

Algunas de las atribuciones del ayuntamiento en el período colonial eran la materia urbana, así como el arreglo, gobierno y buen orden de la ciudad, es decir, tenía que cuidar: la disciplina de las costumbres, la salud pública, la reforma de los abusos que podían cometerse en el comercio, los viveres, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la solidez y hermosura de los edificios, la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, el uso de las armas, la ociosidad u holgazanería y de todas aquellas acciones que pudieran tener malas resultas u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, espectáculos y demás diversiones públicas y todo lo que concerniera a la seguridad y bienestar de los moradores¹²⁰. En virtud de que la colonización obligó a España a crear una nueva administración para el imperio, fue común que los primeros cabildos rebasaran las funciones que tradicionalmente habían ejercido en las ciudades de la península.

¹¹⁹ Lira, Andrés, *op. cit.*, nota 103, pp. xiii y xiv.

¹²⁰ Güemes H., Lina Odena, *op. cit.*, nota 112, pp. 33, 41, 45.

En 1824, con la primera Constitución de la República Mexicana, se declara Distrito Federal a la ciudad de México¹²¹, pese a los intentos que hizo el Estado de México para conservar su capital. El 1º de febrero de 1827, los poderes del Estado abandonan su capital para trasladarse a Texcoco.

Es decir, nada más lógico que el Congreso Constituyente y el Supremo Poder Ejecutivo residieran en la ciudad de México, pues como antes se mencionó, ésta había sido el centro de gravedad en la vida del país desde los tiempos anteriores a la conquista y durante la época colonial. Todo el peso de una tradición, la acumulación de recursos y la organización de las vías de comunicación se imponían como necesidad a los mexicanos que trataban de constituir la nueva nación de 1824. Pero precisamente por eso, por la novedad con que se enfrentaba la constitución del Estado mexicano, se pensó que si se estaba tratando de cambiar al país bien podía cambiarse la situación de la capital, y el Régimen Federal reforzaba esta idea, pues para residencia de los poderes que resultaban de la unión de Estados, era necesario un distrito propio a salvo de la presión de los miembros de la Unión Federal.¹²²

La ciudad de México era la capital del Estado más poderoso de la Unión, por tanto, asentar en ella el Distrito Federal implicaba ponerse bajo el poder de ese Estado, pues aún separando de su territorio la ciudad propia, esto llevaría a echarse encima las represalias de un Estado de México, cuyo territorio era inmenso (rodearía al Distrito Federal). La decisión sobre este punto llamó la atención de los diputados del Congreso, por eso, antes de que se empezara a discutir el proyecto de la Constitución, se aprobó una comisión especial encargada de designar el lugar en que debían residir en lo sucesivo los supremos poderes de la Federación, se pensó en Querétaro, pero finalmente se decidió por la ciudad de México.

¹²¹ Al respecto, la fracción 28ª del artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía como facultad exclusiva del Congreso General "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado.". *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Congreso de la Unión, México, Manuel Porrúa, 1978, t. I, pp. 475-476.

¹²² Lira, Andrés, *op. cit.*, nota 103, p. 43.

Así fue como mediante Decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado el 20 del mismo mes y año, el Congreso General definió el punto en que debería situarse el Distrito Federal y el área de su extensión: era la ciudad de México con círculo de dos leguas de radio."¹²³

Por tanto, hacía ya algunos días que se había jurado la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual había sido aprobada el 4 de octubre. Con base en ésta, las armas legales fueron otras, puesto que a pesar de que la legislación del Estado y el ayuntamiento de la ciudad de México trataron de evitar que se aprobara el Decreto (ya que significaba el desmembramiento de la capital del Estado, desposeyéndolo así de la primera ciudad del país, fuente de riquezas comerciales e influencia política, además de que se privaría de derechos políticos a un gran número de ciudadanos, en virtud de que no estarían representados debidamente en el Congreso de la Federación), éstos hechos se ubican ya dentro del régimen de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual disponía en su artículo 50 lo siguiente:¹²⁴

"50. Las facultades *exclusivas* del Congreso general son las siguientes:
XXVIII. Elegir *un lugar* que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado."¹²⁵

Por tanto, con el Decreto antes mencionado, desaparecieron las agitadas reacciones a la propuesta. El ayuntamiento de la ciudad de México reconoció el hecho, esto es, la transformación de la ciudad de México en Distrito Federal. El 26 de noviembre acusa recibo del bando en que se publicaba el Decreto del día 18 declarando a México ciudad federal, y también del bando del 24, en el que se hacía saber que el prefecto había cesado en sus funciones, pues el gobierno del Distrito Federal quedaba encargado al Gobernador interino, nombrado conforme al mismo decreto del 18.

¹²³ Este documento puede analizarse en el Anexo 1 del capítulo respectivo del presente trabajo.

¹²⁴ Lira, Andrés, *op. cit.*, nota 103, pp. 50-51, 56.

¹²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, México, Porrúa, 1997, pp. 174-175.

Por otro lado, el jurista Sayeg Helú sostiene que la creación del Distrito Federal respondió a la aparición del sistema federal en México, que sancionaba tanto el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, como la Constitución General de la República del 4 de octubre del mismo año. Sin embargo, mucho se discutió sobre la conveniencia o inconveniencia de que la ciudad de México albergara a los poderes federales y se constituyese en el Distrito Federal. La comisión especial nombrada al efecto argumentó que el lugar indicado para dar alojamiento a los poderes federales debía ser un punto un poco más céntrico del país, geográficamente hablando, de ahí que se pensara que Querétaro debía ser la ciudad federal.¹²⁶

Los diputados que estaban a favor del cambio de la capital a Querétaro, sostenían que tal ciudad estaba en la porción central, contaba con una población suficiente, poseía un clima benigno y disponía de las instalaciones adecuadas para albergar y atender a la población de una ciudad capital. Pero los diputados que se opusieron a que la capital cambiara de sede argumentaron en contra del dictamen las siguientes razones:¹²⁷

a) El alto costo que significaría el traslado de la capital en un momento en que el erario público carecía de los fondos suficientes para cubrirlos.

b) Surgirían problemas de seguridad, ya que se temía que al dejar de ser la capital la ciudad de México, podía traer serios desequilibrios en el balance de fuerzas del país, y convertirse en una plaza tentadora en cualquier revuelta.

c) En la medida en que la ciudad albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentales para la marcha de las finanzas públicas pues con frecuencia se recurría a ellos para obtener préstamos, debido a la escasez de recursos, por lo que el cambio de lugar podía afectar seriamente estos empréstitos.

d) Se señalaba también que la ciudad era el principal centro de comunicaciones internas y externas del país, por lo que resultaba una desventaja trasladar la capital a un lugar

¹²⁶ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 94, pp. 37-56.

¹²⁷ De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, *op. cit.*, nota 96, pp. 4-7.

donde se perdería esta situación privilegiada, ya que por ejemplo, la mudanza podría dificultar la captación fácil de los recursos fiscales originados por las aduanas marítimas.

e) Se mencionó que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integraban el poder público, empezando por los ministros, diputados y empleados públicos, puesto que carecía de las habitaciones y los edificios públicos suficientes.

Finalmente, y como ya se mencionó, se estableció como lugar que serviría de residencia a los poderes de la Federación a la ciudad de México, mediante decreto de 18 de noviembre de 1824.

6.- LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 1814 Y NORMATIVA LOCAL

6.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

Estableció la formación territorial de la "América mexicana", al señalar las 17 provincias, entre las que se encontraba la de México, que la integrarían. En sus artículos 42 y 43 disponía que estas provincias no podrían "separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte", pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en esos momentos se libraba.¹²⁸

En lo que concierne a la forma de gobierno, esta Constitución diseñó un Estado unitario inspirado en la teoría de Montesquieu, por tanto, serían tres las "Supremas Autoridades": el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Es en este texto constitucional en donde por primera vez en México se dispuso que los tres poderes nacionales, aún cuando se trataba de un sistema unitario, debían "residir

¹²⁸ Andrade y otros, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 199-200.

en un mismo lugar", el cual sería determinado por el Congreso, y sólo cuando las circunstancias no lo permitieran, podrían separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso, pero nada se decía en esta Constitución sobre las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes ni si su régimen debería ser distinto al de las provincias. La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica.

6.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

Declarada la independencia y establecido el gobierno imperial de Iturbide, quien hizo desaparecer las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la guerra de independencia, las provincias manifestaron su desacuerdo con el gobierno central y exigieron su autonomía.¹²⁹

En un intento por evitar la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias, el Congreso de México emitió el 12 de junio de 1824 lo que se conoce como "Voto del Congreso", en virtud del cual se declaraba por el sistema federal, lo cual influyó para que en la Constitución de 1824 se adoptara el Sistema Federal.

El artículo 50 de esta Constitución señalaba lo siguiente:

"50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:
XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".¹³⁰

En esta disposición se creaba, formalmente, el Distrito Federal. Pero a pesar de lo anterior, en el artículo 5º de la Constitución de 1824 no se mencionó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.¹³¹

¹²⁹ Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, pp. 200-202.

¹³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, pp. 174-175.

¹³¹ Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, p. 201.

El 18 de noviembre de 1824 (publicado el 23 del mismo mes y año), el Congreso Constituyente dictó el *Decreto por el cual creó el Distrito Federal*, el cual se transcribió en el subcapítulo anterior, erigiéndose a la ciudad de México como capital de la República, de acuerdo, entre otras, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, mediante un gobernador designado por el Presidente, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables; no se autorizaba la elección de senadores ni de diputados para el Distrito Federal, esta situación se modificó poco después, en ese mismo año, puesto que se otorgó el derecho a los habitantes del Distrito Federal a ser representados en la Cámara de Diputados.

La coexistencia del gobierno federal y municipal que establecía este Decreto, planteaba, para el futuro, uno de los aspectos más controvertidos en la organización política del Distrito Federal. Esta dualidad dio lugar a múltiples conflictos que propiciaron, en 1928, la desaparición de los ayuntamientos en esta ciudad.

Como es sabido, el sistema federal, y con él el Distrito Federal, fue suprimido por las Leyes Constitucionales centralistas de 1836 y 1843, siendo restablecido con el Acta de Reformas de 1847 y consolidado con la Constitución de 1857.

6.3 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales del 29 de noviembre de 1836, el territorio del Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México, puesto que la República quedó dividida en departamentos que se componían de distritos y éstos a su vez en partidos, subsistiendo los

ayuntamientos. Tal unión se formalizó en febrero de 1837, encargándose su administración a un prefecto designado por el gobierno central.

6.4 BASES ORGANICAS DE 1843

Con las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, el Distrito Federal toma el nombre de Departamento de México, el cual tendría voto en la elección presidencial y contaría con senadores, ratificándose el derecho a elegir diputados. De acuerdo a su artículo 131 se crearon las Asambleas Departamentales compuestas por vocales en un número no mayor de once y no menor de siete, mismas que de acuerdo al artículo 134 expedirían ordenanzas y reglamentos de policía. Este órgano es, en concepto de Fauzi Hamdam, antecedente importante de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987.¹³²

6.5 CONSTITUCION DE 1857

El Sistema Federal, restablecido en 1847 dura hasta 1853, año en que Santa Anna asume la dictadura e instaura el centralismo. El 16 de febrero de 1854 el Distrito Federal pasa a formar parte del "Distrito de la Ciudad de México"¹³³. Con el triunfo del Plan de Ayutla, Santa Anna es depuesto y se convoca al Congreso Constituyente de 1856.¹³⁴

A pesar de la decisión del Constituyente de 1824 para establecer el Distrito Federal en la ciudad de México, en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 nuevamente se produjeron debates en torno a la sede de los poderes. El debate surgió a propósito de tres artículos del Proyecto de Constitución: el 49, que incluía entre los Estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía; el 50, que aludía a la extensión de los Estados de la Federación y mencionaba que la del Estado de México estaría sujeta a la alteración que

¹³² Hamdam, Fauzi, "Análisis de las recientes Reformas Constitucionales en materia de gobierno del Distrito Federal", Conferencia publicada en la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, 1988, año 12, No. 12, p. 180.

¹³³ De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, *op. cit.*, nota 96, pp. 10.

resultara por la formación del Estado del Valle de México; y el 64 fracción XVIII, que facultaba al Congreso para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, el surgimiento del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales, de ahí que era necesario discutir la sede del Distrito Federal.

Al igual que en 1824, los constituyentes de 1857 se dividieron también en dos posturas: los que querían que la ciudad de México continuase como sede de los poderes federales, y quienes los querían en Querétaro o en otro lugar. Además del tema de la residencia, surgió el controvertido asunto de los derechos políticos en el Distrito Federal y el de la coexistencia de dos autoridades, la federal y la local, en el territorio del Distrito.

Al respecto, José María Mata propuso un nuevo artículo en el sentido de que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y territorios, bajo la base de que el pueblo eligiera sus autoridades políticas y municipales. La comisión aceptó este nuevo artículo para agregarlo entre las facultades del Congreso.

Como se desprende del debate del Constituyente de 1856-1857, quienes pugnaron por darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos políticos que los de los Estados de la República, veían al Distrito tan sólo como el lugar físico en donde debían residir los poderes federales y no el espacio político en donde éstos debían ejercer su soberanía. En cambio, quienes impulsaron la idea de que en el Distrito Federal se dieran modalidades en su régimen político, veían a éste como el lugar en donde debían ejercer su imperio los poderes nacionales, restándole poder a las autoridades locales.

¹³⁴ Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, pp. 203-207.

Como resultado de los debates sobre los artículos relacionados con el Distrito Federal, el texto final de la Constitución quedó, en sus artículos relativos como sigue:

"Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, 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."¹³⁵

"Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal, pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar."¹³⁶

"Art. 72. El congreso tiene facultad:
V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente, las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."¹³⁷

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, la cual fue interrumpida durante la Guerra de Reforma por los gobiernos centralistas de Zuloaga y Miramón, el Distrito Federal experimentó dos modificaciones importantes en su organización territorial y demarcación política:

a) Una de ellas se refiere a la reducción territorial que sufrió por virtud del Decreto del 6 de mayo de 1861, además de que mediante éste el Distrito Federal fue dividido en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya divididos en villas y barrios, cada uno con un prefecto que presidiría el ayuntamiento, expidiéndose posteriormente la Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos del Distrito Federal de 16 de diciembre de 1862;

b) La otra modificación, por el contrario, amplió sus límites por disposición de los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, publicados en el Diario Oficial el día 23, expedidos por el Congreso de la Unión, que ratifican los convenios celebrados entre el

¹³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, p. 613.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 614.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 617-618.

Distrito Federal y los Estados de Morelos y México, respectivamente, estableciendo 22 municipalidades, organizadas, a su vez, en distritos.¹³⁸

El Presidente Lerdo de Tejada, después del Imperio de Maximiliano y de la restauración de la República, propone y logra la reinstalación del Senado y se eligen a partir de entonces senadores por el Distrito Federal.

Lo anterior, en virtud de que el 6 de noviembre de 1874, el Congreso votó la declaratoria en donde señaló que a partir del 15 de septiembre de 1875 serían parte de la misma Constitución las reformas relacionadas con el Congreso.¹³⁹

Finalmente, el 10 de noviembre de 1874, los diputados firmaron el Acta de reformas, quedando aprobada "La Cámara de Senadores de la República Mexicana".¹⁴⁰

Por tanto, el Senado es reinstalado mediante el Acta de reformas Constitucionales promulgada, mediante Bando Nacional, el día 13 de noviembre de 1874 por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, lo cual implicaba que el poder legislativo se depositaría en un Congreso general, dividido en dos cámaras, y la de senadores quedaría integrada por senadores de cada Estado y del Distrito Federal.¹⁴¹

Durante el régimen porfirista, que transcurrió de 5 de mayo de 1877 a 30 de noviembre de 1880 y de 1º de diciembre de 1884 al 25 de mayo de 1911¹⁴², sucedió lo siguiente:

¹³⁸ Este documento puede analizarse en el Anexo 2 del capítulo respectivo del presente trabajo.

¹³⁹ Fuente Díaz, Vicente, *El Senado de la República*, México, Altiplano, 1974, p. 148.

¹⁴⁰ Romerovargas Yturbe, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Ediciones del Senado de la República, 1967, p. 204.

¹⁴¹ *El Senado Mexicano: Por la razón de las leyes*, Senado de la República, México, 1ª edic., 1987, t. II, p. 90.

¹⁴² Bernal, Ignacio y otros, *Historia general de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 658-659.

a) Mediante decreto del 16 de diciembre de 1899, el Distrito Federal se dividió para su gobierno interior en la municipalidad de México y en seis prefecturas, divididas estas en 21 municipalidades.

b) Mediante reforma a la fracción VI del Art. 72 Constitucional de 1901, se eliminaron los ayuntamientos de elección popular como precepto obligatorio para el Distrito Federal, facultando al Congreso para legislar en todo lo concerniente a la entidad.

c) Mediante la Ley de Organización Política y Municipal expedida el 26 de marzo de 1903 por el Ejecutivo, en uso de sus facultades especiales, a juicio del jurista Herrera y Lasso, se definió la organización del Distrito Federal, reduciéndose el número de municipalidades a 13. Su régimen interior se organizaría acatando las disposiciones dictadas al efecto por el Congreso de la Unión, y en lo administrativo, el gobierno lo ejercería el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación y de los prefectos políticos que tendrían el carácter de primeras autoridades en las municipalidades. Los ayuntamientos se integrarían de concejales electos en forma indirecta por cuatro años y sus servicios serían gratuitos, con voz consultiva, derecho de vigilancia y de iniciativa.¹⁴³ Estas tres últimas facultades se atribuirían posteriormente a la Asamblea de Representantes.

6.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

Las dos concepciones principales que se discutieron en el Constituyente de 1856-1857 sobre el Distrito Federal fueron preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y salvaguardar la naturaleza de una entidad federal que necesariamente debía ser distinta a la de cualquier otro Estado de la República.¹⁴⁴

De los alegatos del Constituyente quedaba claro que no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes, sino que también era importante tomar en cuenta la historia de la

¹⁴³ Herrera y Lasso, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Polis, 1940, vol. II, p. 74.

¹⁴⁴ Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, pp. 207-211.

ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial. El Constituyente fue receptivo en todas estas circunstancias, por lo que finalmente aprobó el siguiente texto constitucional:

-El artículo 43 incluyó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

-El artículo 44 previó la posible erección del Estado del Valle de México, disponiendo que "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

-El artículo 73 fracción V, facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

-El Art. 73, fracción VI, facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, de acuerdo con las siguientes bases, las cuales funcionaban de manera similar a lo establecido en la Constitución de otros Estados:

1ª. Se reconocía el régimen municipal del Distrito y de los territorios, disponiendo que cada municipalidad debía contar con la extensión territorial y habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes.

2ª. Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El gobierno del Distrito Federal y los territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

4ª. Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, desapareciendo aquellos que eran de elección popular de acuerdo a la Constitución de 1857, disponiendo un sistema de sustituciones de estos funcionarios en caso de faltas temporales o absolutas. Además, se preveía que sólo por mala conducta y previo juicio de responsabilidades, podrían ser removidos de su encargo.

5ª. Se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México, el cual sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Esta reforma constitucional dio origen a la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917 que más adelante se analizará.

6.7 REFORMAS CONSTITUCIONALES

A) *Reforma de abril de 1928*

Derrocado Carranza por el Plan de Agua Prieta, el General Alvaro Obregón asciende al poder y durante la campaña política para su segundo período en la presidencia, en abril de 1928, envía al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, la cual fue aprobada por el Congreso, consistente en un proyecto de ley mediante el cual se reformaría la fracción VI del artículo 73 Constitucional.¹⁴⁵

En su iniciativa, Obregón hizo un análisis de la situación jurídica y real que había vivido el municipio del Distrito Federal, concluyendo que el Congreso General y el Ejecutivo habían estado controlando la administración municipal del Distrito Federal, y que desde 1824 no había habido en realidad un poder municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron absorbidas por los poderes federales. Asimismo, señaló que respecto al régimen municipal que incorporó el Constituyente de 1917, el municipio en el Distrito Federal había nacido incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría, puesto que la administración de la municipalidad, en todo lo fundamental e importante, no era llevado por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del Distrito Federal, por lo que a juicio de Obregón, el poder municipal en el Distrito Federal no tenía razón de ser. El propósito de Obregón era suprimir los ayuntamientos o el régimen municipal en el Distrito Federal y dejar que una ley del Congreso definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 212-214.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir, como base del gobierno del Distrito Federal, la concierne a que éste estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva, lo cual significaba unificación de criterios y mandos para una eficaz atención de los servicios públicos.

El 20 de agosto de 1928, con la reforma a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal, encomendando el gobierno del mismo al presidente de la República, quien lo ejercería a través del órgano u órganos que determinara la ley correspondiente. Asimismo, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia lo haría el presidente con la aprobación del Congreso. Con base en esto, se crea el Departamento Central, órgano de gobierno encargado de la administración de las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac, así como trece delegaciones más. El cabildo de la ciudad es reemplazado por el Consejo Consultivo del Departamento Central y por consejos en cada una de las delegaciones, cuyos consejeros eran nombrados por el presidente de la República entre los gremios representativos de la ciudad y sus funciones se limitaban a proponer reformas a los reglamentos, revisar la cuenta anual del Departamento y asesorar la prestación de servicios públicos.

B) Reforma Constitucional del 7 de diciembre de 1977

En la exposición de motivos de la reforma que en el año de 1977 se hizo a la fracción V del artículo 73 Constitucional para introducir el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, justificando a la primera como una intervención democrática de los ciudadanos del Distrito Federal en la creación de la normatividad que le sería aplicada, se señaló lo siguiente: "La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación

ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular".¹⁴⁶

C) *Reforma de 10 de agosto de 1987*

El Decreto de reforma del artículo 73 fracción VI de la Constitución se publicó el 10 de agosto de 1987, lo cual surgió a raíz de una consulta popular convocada por el presidente Miguel de la Madrid, para establecer por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", con la cual se buscaba asegurar la participación ciudadana en la solución a los problemas que les ocupan, y en segundo lugar, preservar el carácter de entidad federal, no soberana del Distrito Federal. Por tanto, la Asamblea de Representantes, que nació como un órgano cuyas facultades eran fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana, se transformó a partir de 1993 en un cuerpo cuasilegislativo.

D) *Reforma de 25 de octubre de 1993*

Con esta reforma, el artículo 122 Constitucional pasó a ocupar el primer párrafo del artículo 119 y, desde esa fecha, el 122 fundó las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.¹⁴⁷

Por su parte, la investigadora María del Pilar Hernández¹⁴⁸ señala que en el artículo 44 Constitucional se determina la nueva naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa, así como la elevación a rango constitucional de la ciudad de México que, hasta antes de esta reforma no era considerada en ningún artículo de la Constitución. Es decir, con estas reformas constitucionales y después con la expedición del Estatuto de Gobierno, de 26

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 215.

¹⁴⁷ Carbonell, Miguel (Coordinador), *op. cit.*, nota 77, t. IV, p. 323.

¹⁴⁸ *op. cit.*, nota 80, pp. 3-5.

de julio de 1994, se asimilan en personalidad ciudad de México y Distrito Federal, resaltando los siguientes aspectos de la ciudad de México:

- a) Se considera asiento de los poderes federales;
- b) Se le atribuye, al igual que al Distrito Federal, la calidad de capital de la República Mexicana;
- c) Se hace el reconocimiento constitucional de que adquiere el carácter de entidad federativa. En consecuencia, coinciden el ejercicio de facultades tanto de naturaleza federal como propiamente locales. Desechándose así, su calidad de simple *departamento administrativo*, lo que lleva a adjudicarle a la entidad la característica de autónoma;
- d) Se le atribuye personalidad y capacidad para adquirir y poscer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y
- e) Se determina que las características del patrimonio de la ciudad así como su régimen jurídico estarán determinados por la Asamblea de representantes, mediante ley que tal órgano expida al efecto.

Por otra parte, el investigador Juan José Ríos Estavillo¹⁴⁹ sostiene que con estas reformas la Asamblea de Representantes del Distrito federal pudo legislar de manera exclusiva en aquellas materias conferidas expresamente por la Constitución, de ahí que se le considerara uno de los órganos legislativos del Distrito Federal junto con el Congreso de la Unión.

E) *Reforma del 22 de agosto de 1996*

Esta reforma deroga la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, transfiriendo ciertas facultades legislativas del Congreso de la Unión en relación al Distrito Federal al actual artículo 122 de la Constitución Federal:

"ART. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 66.

de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...”

Asimismo, con la elección del 6 de julio de 1997, por primera vez se elige por voto popular, universal y secreto al gobernador del Distrito Federal¹⁵⁰. Además, prevé la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a partir del año 2000.¹⁵¹

6.8 REFORMAS LOCALES

A) *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917*

Paralelamente a la Constitución de 1917, el Ejecutivo promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, entrando en vigor el 13 de abril de ese año. De acuerdo con esta Ley, se concentraban en el gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución. En efecto, en sus manos estaban los principales servicios públicos del Distrito: le competía la seguridad pública; bajo su vigilancia quedaban las penitenciarias y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito; formulaba el proyecto de presupuesto para el Distrito; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y expedía, con aprobación del presidente de la República, todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito.¹⁵²

¹⁵⁰ Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, pp. 662, 666, 668.

¹⁵¹ Ver Anexo 3 en el capítulo correspondiente, que contiene la división territorial administrativa del Distrito Federal.

¹⁵² Andrade y otros, *op. cit.*, nota 128, pp. 211-212.

B) Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928

Expedida por el Congreso, esta Ley sólo señala como partes integrantes del Distrito Federal a la ciudad de México y once delegaciones, lo cual se mantuvo hasta 1941. Durante esos años sólo se registra la incorporación del Departamento del Distrito Federal a la Administración Pública Federal en 1934, mediante la Ley de Secretarías de Estado.

C) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1941

En ella se conservó básicamente la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal que tenía en la ley de 1928, si embargo, su avance principal fue limitar su normatividad exclusivamente al Distrito Federal, ya que la anterior Ley era aplicable también a los territorios federales. Se conservó la ciudad de México, aumentándose a 12 las delegaciones, persistió el Consejo Consultivo de la ciudad y los Consejos Consultivos Delegacionales, con funciones de asesoría. Asimismo, las delegaciones contaban con pocas facultades, todavía centralizadas en el Jefe del Departamento, pero podían presentarle iniciativas y debían vigilar la prestación de servicios públicos.

D) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970

Sus características más importantes son las siguientes:

- Se usa como denominación equivalente "Distrito Federal" y "ciudad de México"
- El territorio del Distrito Federal se divide en 16 delegaciones, para lo cual se forman 4 nuevas en el territorio que tenía la municipalidad de la ciudad de México: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.
- Comienza un proceso de descentralización de funciones en el que parte de las facultades del Departamento del Distrito Federal son encomendados a los Delegados políticos, quienes apoyados en subdelegados, desarrollarían funciones específicas de carácter operativo para la atención de los servicios públicos en su demarcación territorial.

- Aparecen las Juntas de Vecinos en cada delegación como órganos de colaboración ciudadana, sustituyendo a los Consejos Consultivos Delegacionales.

E) *Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 y reformas de diciembre de 1983*

Esta Ley, junto con el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal de 26 de agosto de 1985, organizaron la administración del Distrito Federal bajo la forma de un Departamento Administrativo por medio del cual el presidente de la República, gobernaría encomendando su dirección al funcionario denominado "Jefe del Departamento del Distrito Federal", asimismo:

- Desaparece la mención de la "ciudad de México" con lo que, legalmente, no existe ésta, pues ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica se le nombra ni se señalan sus límites.
- Se repite la atribución del Congreso de la Unión para legislar en lo referente al Distrito Federal y se señala que la función jurisdiccional corresponderá a los Tribunales de Justicia del Fuero Común, en materia administrativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en el orden laboral a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Los Secretarios Generales, el Oficial Mayor y los Secretarios Generales adjuntos (auxiliares de las funciones del Jefe del Departamento) serán nombrados por el presidente de la República.
- Se crea el capítulo V por el que se rige la existencia y organización de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, integrados en Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y Juntas de Vecinos Delegacionales, así como el Consejo Consultivo para el Distrito Federal.
- Se establece el capítulo VI denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos", en el que se establecen dos figuras importantes de participación: la iniciativa popular para la formación de leyes y reglamentos y el referéndum.

F) *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 26 de junio de 1994*

Este Estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1994 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de agosto de 1994, reformado el 13 de junio y 12 de diciembre de 1995, así como el 5 de diciembre de 1997 y que a falta de Constitución local, es el documento básico del gobierno local de la entidad federativa del Distrito Federal.¹⁵³

Por tanto, el Distrito Federal es la sede de los poderes federales, capital de los Estados Unidos Mexicanos, y entidad integrante de la Federación puesto que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con órganos locales. A diferencia de los Estados, carece de la misma autonomía, en virtud de que no se puede dar a sí misma su norma suprema, está impedido para presentar iniciativas de ley federal y no participa en el proceso de ratificación de reformas constitucionales como los demás Estados.

¹⁵³ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 43, p. 667.

CAPÍTULO IV

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se realiza un estudio centrado en la función legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Funciones parlamentarias

Las funciones ordinarias de un Estado son distribuidas, conforme a la teoría clásica de la división de poderes, en legislativas, ejecutivas y judiciales, las cuales son realizadas por tres órganos diferentes.¹⁵⁴

Uno de los objetivos del poder legislativo es dictar reglas generales y uniformes denominadas leyes, teniendo, como órgano, la función esencial de establecer el derecho. Al respecto, el poder ejecutivo tiene la función de proveer la ejecución de esas leyes, ejerciendo la función reglamentaria, y al órgano judicial le corresponde administrar la justicia, efectuando la función jurisdiccional.

Sin embargo, la asignación de funciones a cada uno de estos poderes no es rígida e impenetrable, ya que ha venido adquiriendo flexibilidad en sus límites a medida que el Estado moderno evoluciona, mediante la adjudicación de funciones legislativas al ejecutivo a través de la facultad reglamentaria, o la función de interpretar el derecho que tiene el poder judicial, o la realización de funciones jurisdiccionales que lleva a cabo el poder legislativo cuando califica las elecciones o se constituye en gran jurado con motivo de un juicio político.

Visto lo anterior, entraremos al estudio de las funciones parlamentarias, de acuerdo con la clasificación efectuada por el jurista Francisco Berlín Valenzuela:¹⁵⁵

¹⁵⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 125-126.

¹⁵⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 154, pp. 129-197.

a) *Función representativa.*- El verbo representar significa “sustituir a uno o hacer sus veces”, por tanto, representativo es lo que sirve para representar otra cosa (persona o personas). Esta función nació en virtud de que actualmente sería imposible que la población de una nación se reuniera para participar en la elaboración de leyes o en la toma de decisiones que afectaran a la propia población, por tanto, es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos. Así, personas con interés semejante convienen en encargar o autorizar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes le nombran, exprese el parecer de quienes le nombraron, es decir, para que los represente, de esta manera el representante es un mandatario, puesto que obedece el mandato del grupo que lo escogió o aceptó para expresar y defender sus intereses. Este acto de conferir tuvo que ser precedido por un acto de elección, para el cual se reunieron los electores con el fin de manifestar directamente su mandato de representación hacia la persona de su preferencia o lo hicieron mediante el ejercicio del voto por boleta.

Por esta razón, una primera función del parlamento es la de convertirse en la voz del pueblo. Esta responsabilidad requiere reiterar las demandas de los representados, así como expresarlas en forma adecuada para lograr que los demás sectores de la comunidad la admitan, reconozcan la necesidad de su realización y la apoyen en el debate.

b) *Función deliberativa.*- La palabra “deliberar” significa considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de las decisiones antes de adoptarlas, previamente a su emisión. Por tanto, consiste en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un hecho para tomar una decisión. Es decir, de las diversas tesis, antítesis o síntesis presentadas por los representantes que conforman el parlamento, el pleno del órgano colegiado habrá de elegir la más adecuada para pronunciarse por la solución o alternativa que a su juicio sea la más eficaz y oportuna para el beneficio de la propia comunidad. Para llevar a cabo esta función deliberativa, los miembros del parlamento se organizan en comisiones especializadas que se encargan del estudio detallado de los variados temas en que tienen que intervenir, las cuales requieren del apoyo de expertos.

c) *Función financiera.*- Mediante esta función, el parlamento realiza una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno -ejecutivo-, puesto que es propio de una Estado de derecho el otorgar esta función a un órgano representativo que examine detenidamente la conveniencia de autorizar al gobierno el presupuesto a ejercer y la cuenta pública que contiene la forma en que se aplicó el gasto público.

Otra actividad de esta función es el examen y evaluación de los gastos que implica, para la nación, la aprobación de cualquier reforma o ley, pues debe tomarse en cuenta si existen o no los recursos necesarios para llevarla a su realización y en qué medida afectará a la economía nacional y a los contribuyentes.

Los asuntos que podrían formar parte de esta función financiera son: la imposición de contribuciones, la aprobación del presupuesto anual del gobierno y la cuenta pública, la distribución de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial.

d) *Función legislativa.*- Se refiere a la creación del derecho, y consiste en verter en textos breves, claros y precisos aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas. Tradicionalmente se le ha considerado la función básica, al grado de que se ha identificado al parlamento con el órgano o poder legislativo.

Una interpretación estricta del principio de separación de poderes determinó que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al parlamento, mientras que el ejecutivo sólo podía aplicarlas, pero posteriormente se produjo un cambio, puesto que fue necesario traspasar atribuciones normativas al ejecutivo por dos vías, debido a que el procedimiento legislativo parlamentario no era apropiado para la elaboración rápida de disposiciones ni para el estudio de aquellas preponderantemente técnicas. Estas vías fueron la potestad reglamentaria del gobierno y la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos).

e) *Función de control.*- Se refiere a la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad del ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley. Por tanto, en lo que se refiere a esta función, el gobierno tiene el poder de impulsión y dirección, mientras que el órgano que tiene el poder de control, únicamente puede influir o impedir, pero no de decidir ni impulsar. Algunos ejemplos de esta función son el informe previo de un órgano, aprobación de actos de un órgano por otro órgano diverso, enmienda y aprobación de una propuesta por la vía normal del control legislativo de las iniciativas del ejecutivo, aprobación de los medios financieros necesarios para la realización de la actividad del gobierno, discusión de las acciones del gobierno mediante preguntas e interpelaciones, creación de órganos o comisiones de inspección o investigación.

f) *Función de orientación política.*- Consiste en determinar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad. El parlamento interviene apoyando, modificando o rechazando el programa de orientación política que el gobierno pretende llevar a cabo, por tanto, va transformando constantemente la orientación política del gobierno.

g) *Función jurisdiccional.*- El vocablo jurisdicción está formado por las palabras latinas *ius* y *dicere* que significan la aplicación o declaración del derecho. El tratadista Alsina sostiene que jurisdicción es la potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver, mediante sentencia, las cuestiones litigiosas que le sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones. Una función jurisdiccional del parlamento es la verificación de actas electorales, con el propósito de comprobar y resolver si quienes resultaron electos en un proceso electoral cumplieron con las especificaciones y requisitos exigidos por las leyes electorales sin violaciones de ninguna especie, esta calificación se hace extensiva a la elección de senadores, diputados, presidente de la República. También el parlamento realiza acciones jurisdiccionales cuando determina acerca de delitos cometidos por sus miembros o por quienes forman parte del gobierno con el fin de consignarlos a tribunales judiciales.

Asimismo, califica las responsabilidades políticas consistente en la acusación que la llamada Cámara Baja presenta ante la Cámara Alta contra parlamentarios o funcionarios que han incurrido en conductas delictuosas para que ésta los juzgue y sentencie. En México se emplea en la Constitución la expresión "juicio político", el cual es definido por el maestro Ignacio Burgoa como el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.

h) *Función electoral.*- Además de las actividades jurisdiccionales consistente en revisar actas de los procesos comiciales o calificación de elecciones, existen otros tipos de funciones electorales como la designación del presidente, en casos de falta absoluta o temporal, o cuando la Cámara de Diputados se erige en Colegio Electoral y califica las elecciones del Presidente de la República, lo que equivale a reconocer quién de los candidatos resultó electo mediante sufragio popular.

i) *Función administrativa.*- Esta función surge cuando el parlamento vota algunas leyes formales como las que fijan pensiones por servicios a la nación o establecen ascensos a funcionarios por el buen desempeño de sus tareas públicas, todo lo cual tiene características de los actos administrativos, ya que los alcances de las pensiones y ascensos a determinadas personas son limitados, pues no abarcan a todas en general; o las que se refieren a la deuda pública, a la admisión de nuevos Estados a la Federación, a la formación de otros dentro de la división territorial existente.

Finalmente, cabe decir que esta no es la única clasificación existente, puesto que hay autores que admiten una clasificación más amplia y variada.

1.- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

El jurista Ignacio Burgoa sostiene que el poder legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia que establezca la Constitución. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto del poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo, sino de otros en quienes por excepción se deposita constitucionalmente.¹⁵⁶

Asimismo, tal autor continúa diciendo que el poder público estatal es indivisible y como el poder legislativo es uno en los que se traduce, éste también tiene dicha calidad. Por tanto, no existen varios "poderes legislativos", sino uno sólo, entendiendo como "poder" a la misma actividad o función de imperio del Estado. Ahora bien, en un régimen federal se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas, siendo esta división jurídicamente inadmisibile, ya que lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un *sistema de distribución competencial* entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo referente al ejercicio de esos poderes, fncado en el principio contenido en el artículo 124 Constitucional que enseña que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas; conforme a él, y tratándose específicamente del poder legislativo, la Constitución señala las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás; por tanto, ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1992, p. 222.

¹⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 609, 612.

Para una mayor comprensión de lo señalado en el párrafo que antecede, se hará una breve referencia a lo expuesto por el investigador Jorge Carpizo con relación al Estado federal mexicano. Al respecto, sostiene que algunos de los principios del Estado federal mexicano son los siguientes:¹⁵⁸

a) Los artículos 41 y 124 Constitucionales indican que en el Estado federal existe una división de competencias entre los órdenes creados por la propia Constitución, consistente en la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas.

b) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (aa. 40 y 115 Constitucionales)

c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la que representa la unidad del Estado federal (a. 41 Constitucional)

d) Las entidades federativas son libres y soberanas (aa. 40 y 41 Constitucionales). Esta idea proviene de los orígenes del federalismo mexicano, y cuando se redactó este artículo no pudo tenerse en mente la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal, que señala que se trata de una *descentralización política*, por tanto, lo que diferencia un Estado federal de uno central es esta descentralización política. Es decir, el artículo 40 Constitucional no es certero, porque divide la noción de soberanía, que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder, además, la tesis de este artículo significaría la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado federal es exactamente lo contrario: un poder de gobierno, un sólo orden jurídico, tal y como acontece en un Estado unitario, pero con descentralización política.

¹⁵⁸ *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Porrúa, 1ª edic., 2001, t. D-H, pp. 1569-1571.

Poder constituyente

De igual importancia es hacer una breve referencia sobre el concepto de poder u órgano constituyente. El investigador Jesús Orozco Henríquez señala que por poder constituyente se entiende al órgano creador de la Constitución de un orden jurídico y, en este sentido, organiza la comunidad, esto es, al órgano que crea al conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico. Es decir, el hombre o conjunto de hombres que a través de sus actos establece una Constitución recibe el nombre de órgano o "poder" constituyente, de ahí que se sostenga que el órgano constituyente es el órgano que determina a los demás órganos del Estado.¹⁵⁹

Cabe mencionar que del mismo modo como la Constitución no tiene una validez superior con respecto a las demás disposiciones de un orden jurídico, ya que la función que realiza es exactamente igual a la de cualquier norma, con la única diferencia de que la Constitución determina o relaciona a la totalidad de las normas que integran un orden jurídico, en tanto que las demás sólo a una parte. De igual manera, el órgano constituyente tampoco cuenta con una naturaleza distinta o un poder cualitativamente mayor al de cualquier otro órgano constituido; por tanto, su única diferencia es que el órgano constituyente determina a todos los demás órganos estatales.

Asimismo, cabe llamar poder constituyente a cada uno de los órganos creadores de las normas fundamentales positivas de cierto orden jurídico total o *parcial*, si bien la doctrina constitucional reserva el calificativo de "constituyente" para el órgano creador de la Constitución de un orden jurídico denominado Estado, ya se trate de uno nacional, o bien, de una *entidad federativa* en el caso de un sistema federal.

- *Clases de poder constituyente*: El propio jurista Jesús Orozco Henríquez, sostiene que la doctrina constitucional distingue entre un poder constituyente originario y uno

derivado, permanente u órgano revisor de la Constitución. El “poder constituyente originario” se refiere al órgano creador de la primera Constitución histórica de un orden jurídico específico, mientras que el “poder constituyente derivado, permanente u órgano revisor de la Constitución” alude al órgano competente para reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente. Es así como las disposiciones que adicionan, modifican o derogan la Constitución escrita, en vez de ser formuladas por los órganos legislativos ordinarios a través de su procedimiento habitual de trabajo, son expedidas por órganos especialmente reunidos o bien, por órganos legislativos ordinarios, pero con procedimientos más elaborados y complejos.¹⁶⁰

En el orden jurídico mexicano se presentan ambas clases de órganos constituyentes, por una parte, el poder constituyente originario corresponde al Congreso Constituyente reunido en Querétaro de 1916 a 1917 y, por otra, el órgano revisor de la Constitución que, de conformidad al artículo 135 de la propia Constitución, se compone por el órgano legislativo federal y todos los órganos legislativos de las entidades federativas, requiriéndose que el proyecto respectivo de reforma constitucional sea aprobada por una mayoría calificada de votos de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por una mayoría absoluta de las legislaturas estatales. De esta manera se aprecia cómo la Constitución mexicana tiene formalmente el carácter de rígida, pues establece órganos y procedimientos más complejos que los legislativos ordinarios para su reforma.

Por otro lado, la doctrina constitucional contempla otro tipo de órgano constituyente, el *poder constituyente local*, puesto que en los sistemas federales es habitual distinguir entre el poder constituyente federal, como creador de la Constitución federal, y el poder constituyente local, creador de la Constitución de determinada entidad federativa y que representa un orden jurídico parcial de la totalidad que constituye el orden jurídico federal al cual se encuentra sujeto. En términos de los artículos 40 y 41 de la Constitución federal

¹⁵⁹ *Op. cit.*, nota 158, t. P-Z, p. 2893.

¹⁶⁰ *Ibidem*, t. P-Z, pp. 2894-2896.

mexicana, cada Estado es libre y autónomo en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que el órgano constituyente local se encargará de establecer la Constitución del Estado en cuestión, la que en ningún caso podrá contravenir las disposiciones de la Constitución federal.

De lo anterior se concluye que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no forma parte del órgano constituyente derivado o permanente, ya que éste se compone únicamente del órgano legislativo federal y de todos los órganos legislativos de los Estados, además de que es el Congreso de la Unión quien se considera poder constituyente local, pues es el encargado de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1.1 CONSTITUCIÓN DE 1824

Durante la Colonia, el poder o función legislativa radicaba en el Rey, quien no obraba en forma arbitraria, pues para las cuestiones susceptibles de normación existían en la Colonia órganos como el Consejo de Indias (1519), el cual tenía ciertas facultades legislativas en materia de encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo, el virrey y las reales audiencias, que desempeñaban actos legislativos, como cédulas reales, pragmáticas, provisiones y ordenanzas, así como el municipio que también fue fuente de Derecho a través de sus ordenanzas¹⁶¹. Todas estas autoridades actuaban a nombre y representación del monarca.

Con la Constitución de 1812, cambia el régimen político de España y sus colonias, puesto que la monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional, perteneciendo la potestad legislativa a la nación, encomendándose el ejercicio del poder legislativo a las Cortes que eran reuniones de todos los diputados que representaban a la

¹⁶¹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 138.

nación y al rey, incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto.¹⁶²

Posteriormente, con la Constitución de 1824, en su artículo 50 fracción 28 y el Decreto de 20 de noviembre de 1824 mediante el que se crea al Distrito Federal, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones de Poder Legislativo. Con el Decreto de 11 de abril de 1826, se concedió al Distrito Federal el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados.¹⁶³

En tal Constitución, se adoptó el sistema bicameral, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados, representativa del pueblo de la nación, y el Senado, en representación de los Estados, como integrantes del Congreso General. Este sistema bicameral, inspirado según el catedrático Ignacio Burgoa en la Constitución estadounidense, opera a través de dos cámaras, una de representantes o diputados y que suele llamarse "Cámara baja" la cual se integra por un número determinado de individuos según la población de un país, y otra denominada Senado o "Cámara alta" que se compone con la representación igualitaria de los Estados miembros dentro de un Sistema Federal.¹⁶⁴

Por tanto, durante la Colonia, la función legislativa radicaba en el rey, quien la ejercía en la Nueva España a través del Consejo de Indias, los virreyes, las reales audiencias.

Posteriormente, con la Constitución de 1812 la potestad legislativa perteneció a la nación, siendo ejercida por las Cortes.

¹⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 620-622.

¹⁶³ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 161, pp. 230-233.

¹⁶⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 626.

Con la Constitución de 1824, el Congreso General, que había adoptado el sistema bicameral, ejerció en el recién creado Distrito Federal las atribuciones de poder legislativo. Con el Decreto de 11 de abril de 1826, se concede al Distrito Federal el derecho a nombrar diputados.

1.2 CONSTITUCIÓN DE 1836

A través de las Leyes Constitucionales de 1836, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal al Departamento de México (febrero de 1837), el cual estaba formado por ayuntamientos, los ramos a cargo de éstos fueron: la policía de Salubridad, cuidado de cárceles, hospitales y casa de beneficencia que no fueran de fundación particular, escuelas primarias pagadas con los fondos del común, la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, cuidado de la tranquilidad y el orden, etc. Tal situación también se dio en las Bases Orgánicas de 1843.¹⁶⁵

El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo existente durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, así como la de 1843, depositándose el ejercicio del poder legislativo en el Congreso General de la Nación, compuesto de ambas cámaras, careciendo de justificación político-jurídica la existencia del Senado, ya que éste es el órgano que representa a los Estados federados dentro de un régimen federal.¹⁶⁶

Legislaban el Congreso General y las Juntas Departamentales, puesto que el artículo 44 de la Tercera Ley Constitucional señalaba lo siguiente:

“44. Corresponde al congreso general exclusivamente:

I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.

II. Aprobar, reprobear y reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales...”¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 161, pp. 236-239.

¹⁶⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 627-628.

Asimismo, el artículo 14 de la Sexta Ley Constitucional mencionaba lo siguiente:

"14. Toca a las juntas departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de ella tercera ley constitucional.

...

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública y los que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobada por el Congreso..."¹⁶⁸

De lo anterior se desprende que con las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, desaparece el Distrito Federal, siendo incorporado al Departamento de México. El ejercicio del poder legislativo se depositó en el Congreso General de la Nación, el cual conservó el sistema bicameral, y en las Juntas Departamentales.

1.3 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Tal ordenamiento señalaba lo siguiente:

"Art. 66. Son facultades del Congreso:

I.- Dictar las leyes á que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.

...

XVII.- Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarias a la Constitución ó á las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases..."¹⁶⁹

Por otro lado, el artículo 134 señalaba como facultades de las Asambleas departamentales reglamentar las obligaciones de los empleados necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental, decretar lo conveniente respecto a la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenecieran al común del Departamento, reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad, expedir

¹⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, p. 218.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 241.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 414-415.

ordenanzas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, reglamentar la salubridad pública, reglamentar las funciones de tribunales y juzgados.¹⁷⁰

El Distrito Federal seguía inexistente, puesto que como en la Constitución anterior, seguía incorporado al Departamento de México. Asimismo, la facultad legislativa era efectuada por el Congreso General, con sistema bicamaral, y en cierta medida por las Asambleas Departamentales.

1.4 CONSTITUCIÓN DE 1847

El artículo 6º del Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, con la que se restablece el federalismo, disponía que el Distrito Federal, disfrutaría de voto en la elección de Presidente de la República, a diferencia de la Constitución de 1824, y del derecho a nombrar representantes ante el Senado. Durante esta época se observa una intensa actividad de reglamentación, bandos de policía y ordenanzas municipales, más que legislativa, lo cual se debió al funcionamiento de una Comisión encargada de la revisión de ordenanzas municipales de la ciudad de México, según consta en la Memoria del Ayuntamiento de 1846, puesto que la Comisión consideró absurdo el restablecimiento del sistema federal mientras no se otorgaran más facultades a las autoridades locales, en virtud de que las autoridades centralistas las habían limitado.

Dentro del bicamalismo que el Acta Constitutiva instituyó, destacó la trascendencia del Senado, señalándose las siguientes características del órgano legislativo: a) ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles; b) renovación parcial periódica del Senado, y c) establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.¹⁷¹

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 426-427.

¹⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 632.

Se dispuso que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, debían observarse junto con el Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847, las cuales formaban la única Constitución de la República¹⁷². De lo que se desprende que el órgano facultado para legislar en el Distrito Federal, tal como lo mencionaba la Constitución de 1824, era el Congreso General.

Con la Constitución de 1847 se restablece el federalismo, así como el Distrito Federal. El ejercicio del poder legislativo en el Distrito Federal se depositó nuevamente en el Congreso General, el cual era bicamalista. Se concede al Distrito Federal el derecho a nombrar senadores.

1.5. CONSTITUCIÓN DE 1857

El artículo 72 fracción VI Constitucional facultaba al Congreso federal para “*el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales*”. Esta disposición constitucional atribuyó *categoría política* al Distrito Federal, en cuanto que la ciudadanía en él radicada tendría derecho a elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión por cada 40,000 habitantes o por una fracción que pasase de 20,000.¹⁷³

En un inicio, la Constitución de 1857 fue unicamalista, puesto que el Congreso federal sólo estaba integrado por la Cámara de Diputados, pero el 13 de noviembre de 1874 se reformó la ley fundamental para volver a crear al Senado, otorgándosele a la ciudad de México el derecho de elegir dos representantes en la cámara restablecida.

¹⁷² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, pp. 468-469.

¹⁷³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 928.

Al modificarse, en octubre de 1901, la fracción VI del artículo 72 Constitucional, la organización interna del Distrito Federal quedó totalmente sometida al Congreso de la Unión, ya que establecía “*El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios*”, convirtiéndose este órgano en su legislatura, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma. Esta supresión hizo que dicha entidad quedase casi totalmente sujeta al gobierno federal, como aconteció con la Ley Orgánica respectiva de 27 de marzo de 1903, en virtud de que el Distrito Federal se dividió en trece municipalidades, al frente de las cuales se colocó a un prefecto político nombrado por el Presidente de la República, por tanto, éstos dependían de tal funcionario, quien por conducto de la Secretaría de Gobernación ejercía las funciones administrativas en dicha entidad, siendo su gobernador un mero inferior jerárquico del Presidente. A pesar de que los ayuntamientos subsistieron en cada municipalidad y sus miembros eran elegibles popularmente mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dichos cuerpos se contrajeron a facultades de vigilancia sobre la actuación de los prefectos políticos, de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de las medidas que éstos deberían tomar en cada caso. Fue así como la citada Ley Orgánica, obedeciendo a la tendencia del Porfiriato para eliminar el régimen municipal, hizo del Distrito Federal, es decir, de la entidad más poblada de la República en proporción territorial, una dependencia más del Ejecutivo de la Unión.

Con la Constitución de 1857 se faculta al Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal. En un inicio el Congreso fue unicamarista, pues sólo estaba integrado por la Cámara de Diputados, teniendo el Distrito Federal derecho a elegir diputados. En 1874 se reforma la Constitución, volviéndose a crear el Senado, otorgándose al Distrito Federal el derecho a elegir dos senadores.

1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1º de mayo de 1917 otorgó al Congreso de la Unión, según lo estableció su artículo 73 fracción VI, la facultad de “*legislar en todo lo relativo al Distrito Federal*” y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. A la vez, dispuso que el Gobierno del Distrito estuviese, como los de los Territorios¹⁷⁴, a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de República y dependiendo directamente del propio Ejecutivo. Al respecto, el catedrático Moisés Ochoa Campos manifiesta que el funcionario de gobierno nombrado por el poder central, seguía significando la conculcación del derecho fundamental de libre elección popular, o sea, tal disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito. Asimismo, en esta época, el Gobernador tenía la atribución de expedir todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, pero ello, con la previa aprobación del Presidente de la República.¹⁷⁵

La Constitución de 1917 y la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales expedida por Venustiano Carranza el 13 de abril de 1917, se dejó a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito Federal la obligación de supervisar e inspeccionar dichos servicios, por tanto, los ayuntamientos sufrían de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, según el propio profesor M. Ochoa Campos, se mutilaba el principio de libertad municipal.

¹⁷⁴ Se consideraba territorios a partes del territorio nacional que no tenían los recursos suficientes para sostener todos sus gastos públicos y cuya población era pequeña, siendo Estados en potencia, ya que adquirirían esta categoría a través de una declaración del Congreso de la Unión, una vez que tuviera una población mínima de 80,000 habitantes y los elementos necesarios para proveer su esfera política. Jurídicamente la diferencia entre los Estados y los territorios estribaba en que estos últimos no eran autónomos, es decir, no podían darse una constitución para su régimen interior ni tenían la facultad de autogobierno. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996, pp. 133-134, 138.

Posteriormente, se concluyó que el desempeño de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial no se debía encomendar a órganos distintos a los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación, siendo éstos últimos los que, independientemente de su imperio nacional, ejercieron las funciones estatales dentro de la entidad referida. Según el maestro Burgoa, tales consideraciones justificaron la creación del Distrito Federal, cuyas autoridades legislativas y administrativas eran orgánicamente idénticas a las federales, aunque desempeñaran material y territorialmente actos diferentes como órganos de la Federación que como órganos de dicha entidad y únicamente la función judicial dentro del Distrito Federal se confió a órganos distintos de los tribunales de la Federación.¹⁷⁶

Fue así como la función legislativa dentro del Distrito Federal fue ejercida únicamente por el Congreso de la Unión, ya que este actuaba como "legislatura" de esa entidad federativa y cuya competencia se integraba con todas las facultades correspondientes a las materias normativas federales señaladas por la Constitución, por aplicación analógica del principio consagrado en su artículo 124. Pero el doble carácter de dicho Congreso propició el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal proviniera de un órgano que no se componía exclusivamente por representantes de su población, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República. Además, la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión provocaba, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tuviera la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales intervenían legisladores individualizados procedentes de otras entidades de la Federación según el artículo 43 Constitucional. En otras palabras, al declarar la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que al Congreso de la Unión correspondía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el fondo auspiciaba que los diputados y senadores no emanados de la voluntad de su elemento humano intervinieran en la elaboración y expedición de ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que

¹⁷⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 161, pp. 347-349.

¹⁷⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, p. 923.

colocó a la población de dicha entidad en una situación de *capitis deminutio* política frente a la de los Estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal no se neutralizó por el hecho de que la diputación de éste fuera la más numerosa dentro de la Cámara respectiva por razones demográficas, pues en el Senado los representantes de dicha entidad implicaban una porción muy reducida de su integración humana.¹⁷⁷ El artículo 73 señalaba lo siguiente:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:
VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes..."¹⁷⁸

El Congreso Federal legislaba de acuerdo con las facultades que la Constitución le señalaba como poder legislativo del Distrito Federal, y como tal, tenía las mismas funciones legislativas que poseían las entidades federativas. Es decir, en función de legislatura local, el Congreso de la Unión no podía legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal, por ejemplo: no podía expedir una ley de trabajo o un código de comercio, etc., para el Distrito Federal. Asimismo, el Congreso Federal pudo haber dictado una ley que señalara su competencia legislativa respecto del Distrito Federal, pero una ley de esa naturaleza no era necesaria en virtud de la existencia del artículo 124 Constitucional que dividía las competencias en el sistema federal mexicano y que limitaba la facultad legislativa de las entidades federativas y del Distrito y territorios federales.

Los *poderes u órganos* ejecutivo y legislativo del Distrito Federal eran de naturaleza federal, pero las *funciones* que realizaban estos (presidente de la República y el Congreso) podían ser de naturaleza federal como local. Eran de índole local cuando su actuación se asemejaba a la de cualquier gobierno de un Estado miembro, es decir, esa función tenía un ámbito de validez restringido al Distrito Federal. Por tanto, en el caso del Distrito Federal existía unidad de órganos con dualidad de funciones, aquellos eran siempre federales, en cambio, éstas últimas podían ser federales o locales, según que el ordenamiento expedido en

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 932-933.

¹⁷⁸ Aguirre Vizuet, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 125.

ejercicio de la función alcanzara constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez. La naturaleza del poder judicial del Distrito Federal era local, porque no coincidía con los órganos federales.¹⁷⁹

El conjunto de las facultades que integraba la competencia legislativa del Congreso de la Unión podía ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitativa. Era abierta o enunciativa cuando dicho organismo actuaba como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitativa en el caso en que fungiera como legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa derivaba del principio consagrado en el artículo 124 Constitucional que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión sólo podía expedir leyes en las materias que expresamente señalara la Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no estuvieren previstas constitucionalmente por modo explícito y que no estuvieren prohibidas por la propia Constitución. De estas ideas se colige que el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente era idéntico, funcionalmente desempeñaba dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al *imperium* espacial o territorial de las leyes que elaboraba, la que concernía al ámbito nacional y la que atañía a la esfera de la citada entidad federativa.¹⁸⁰

a) El Congreso de la Unión como legislatura local.- tenía competencia para legislar en todo lo relativo a esta entidad conforme lo disponía la fracción VI del artículo 73 Constitucional. Esta competencia según se dijo, era abierta o enunciativa, pues aunque tal función legislativa debía someterse a las bases que esta disposición constitucional consignara (estas bases comprendían reglas concernientes a la estructuración fundamental del Distrito Federal, a los órganos en quienes se depositaba el poder judicial y a la institución del Ministerio Público dentro de ella), de acuerdo con el principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal, podía citar leyes en cualquier materia distinta de las que según el mismo ordenamiento componían su ámbito competencial legislativo federal.

¹⁷⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 174, pp. 139-140.

¹⁸⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 643-644.

b) El Congreso de la Unión como legislatura federal.- se refería a una competencia cerrada o limitativa, ya que de acuerdo con el principio que se ha invocado, sólo podía expedir leyes en las materias que *expresamente* consignara la Constitución. Esa competencia estaba contenida principalmente, no exclusivamente, en el artículo 73.

Con la Constitución de 1917 se otorga al Congreso de la Unión, que tenía el sistema bicameral, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

1.7 REFORMAS POSTERIORES A 1917

A) Reforma constitucional de 10 de agosto de 1987¹⁸¹.- Se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. Poseía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. El principal objetivo de esta institución era atender las necesidades manifestadas entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo, y la facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.¹⁸² La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, de 2 de febrero de 1988, reglamentaba la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, haciendo más explícitas y detalladas las facultades de la Asamblea como la participación ciudadana.

La Asamblea de Representantes tenía facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión de manera limitada y su actividad legislativa era incompleta, por lo que resultaba un órgano de tipo regidor exclusivamente o de ayuntamiento municipal con característica administrativa. Por tanto, en cuanto a su naturaleza jurídica, era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal, cuyos efectos de su actividad legislativa, eran

¹⁸¹ Esta reforma se puede analizar en el Anexo 4 del capítulo respectivo del presente trabajo.

realmente administrativo-legislativos, puesto que llevaba a cabo la facultad reglamentaria de los actos del Ejecutivo del Distrito Federal.

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal se encontraba establecida en la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

B) Reforma constitucional de 25 de octubre de 1993¹⁸³. - El artículo 44 Constitucional determina la nueva naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa, así como la elevación a rango constitucional de la ciudad de México que, antes de esta reforma no era considerada en ningún artículo de la Constitución vigente, por tanto, se asimilaron en personalidad la ciudad de México y el Distrito Federal.¹⁸⁴

Contempló cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, mismos que significaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes, aunque los poderes federales se reservaron importantes atribuciones. Dicha reforma provocó que el contenido del artículo 122 Constitucional (deber del Congreso de la Unión de garantizar protección a los Estados y al Distrito Federal contra toda invasión o violencia exterior) fuese reubicado en el 119. Con esto, el Distrito Federal quedó con órganos administrativo, legislativo y judicial más autónomos. Asimismo, esta modificación constitucional otorgó *facultades legislativas a la Asamblea de Representantes* del Distrito Federal.¹⁸⁵

El texto del artículo 73 fracción VI, prescribía, en términos generales, que el Congreso de la Unión tenía facultad para expedir el estatuto de gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de

¹⁸³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 14ª edic., México, 1999, t. II, p. 1247.

¹⁸⁴ La presente reforma se encuentra en el Anexo 5 del capítulo respectivo de esta Tesis.

¹⁸⁵ *Op. cit.*, nota 80, pp. 3-4.

¹⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1991, pp. 948-950.

Representantes, las cuales quedaron consignadas, particularmente, en el referido artículo 122 Constitucional.¹⁸⁶

C) Reforma de 22 de agosto de 1996¹⁸⁷.- Se mantiene al Distrito Federal como asiento de los poderes federales, por lo que no se le considera una entidad federativa autónoma, libre y soberana. De ahí, que la base primordial del gobierno del Distrito Federal se encuentre a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercen tanto por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, señalados por la Constitución.¹⁸⁸

Asimismo, se refirió a una nueva adecuación al artículo 122 Constitucional. Esta reforma tuvo aplicación el 6 de julio del año siguiente, fecha en que se realizó la elección, mediante el voto libre y universal, del Jefe de Gobierno y de los integrantes de la Asamblea Legislativa. Los resultados llevaron al PRD a ocupar el gobierno de la ciudad y ser mayoría en el órgano legislativo. Con esta reforma impulsada por el Ejecutivo Federal, se confiere a la Asamblea de Representantes la denominación de *Asamblea Legislativa* y sus integrantes, antes Representantes, adquieren la condición de Diputados, además de que tales modificaciones implicaron la posibilidad de que la Asamblea legislara en diversas materias.¹⁸⁹

En virtud de esta modificación al régimen del Distrito Federal, éste dejó de ser en 1997 departamento administrativo, no siendo aplicable una ley orgánica, y como tampoco se conforma como una entidad federativa libre y soberana, tampoco es procedente que posea una constitución.

¹⁸⁶ *Op. cit.*, nota 182, p. 784.

¹⁸⁷ Ver esta reforma en el Anexo 6 del capítulo respectivo del presente trabajo.

¹⁸⁸ *Op. cit.*, nota 182, pp. 1249-1256.

¹⁸⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 185, pp. 948-950.

Una de las más importantes modificaciones fue cambiar el nombre de Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, respecto a su naturaleza jurídica, su verdadera función es cuasilegislativa. Tienen la facultad de iniciativa de ley o decreto ante ella los propios diputados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, solamente, ya que no se menciona al presidente de la República ni a ningún otro órgano. El derecho de vetar leyes que emanen de la Asamblea ya no se extiende al presidente de la República.

A la Asamblea Legislativa se le confirieron solamente tres funciones parlamentarias: la propiamente legislativa, la administrativa interna y la de gestión, no así la función jurisdiccional, de ahí que se afirme que se trata de un órgano cuasilegislativo, confirmando esto el hecho de que no tenga facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente, por tanto, no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución federal ni tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos Estados. Asimismo, las facultades de la Asamblea son enumeradas o explícitas.

Entre las facultades administrativas y de gestión están: expedir su ley orgánica; formular anualmente su proyecto de presupuesto; contar con su Contaduría Mayor de Hacienda; expedir disposiciones para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, etc. En cuanto a sus facultades legislativas, incluye legislar en materias: penal, civil, profesiones, indulto, amnistía, alcoholismo, establecimiento de reservas territoriales, registro público de comercio, etc.

La fracción VI del artículo 73 fue derogada por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, quedando el artículo 122 como el precepto de regulación constitucional, entre otros, de la organización y funcionamiento del Distrito Federal.¹⁹⁰

2.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La creación de la Asamblea de Representantes se publica el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, mediante Decreto que aprobó la Iniciativa presidencial del 28 de diciembre de 1986, creándose un órgano de representación para el Distrito Federal.

2.1 SIGNIFICADO DEL CONCEPTO "ASAMBLEA"

La Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana dice que la palabra "asamblea" deriva del francés *assemblée*, que significa: "Junta, reunión de personas en un mismo lugar; el total de individuos reunidos, y por extensión el local donde se reúnen, cuando lo hacen habitualmente. Cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado. Tómase especialmente por el que es único y no se halla dividido en dos cámaras. Por asamblea representativa se entiende: la que está elegida por la nación para que represente su soberanía, como por ejemplo, el Congreso de los Diputados".

El Diccionario de la Lengua Española indica que "asamblea" es: "Una reunión numerosa de personas convocadas para algún fin; cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado. Tómase especialmente por el que es único y no se halla partido en dos cámaras".

Los autores Norberto Bobbio y Nicola Mateucci señalan, en su Diccionario de Política, que el término "asamblea", en "el derecho privado indica la reunión de todas las personas interesadas directamente en la solución de los problemas comunes (a. de socios, de accionistas, de condóminos), en el derecho público indica el cuerpo representativo de todo ente colectivo. Por lo tanto, se usa este término para indicar el cuerpo legislativo, los consejos comunales, provinciales y regionales".¹⁹¹

¹⁹⁰ *Op. cit.*, nota 182, p. 784.

¹⁹¹ *Op. cit.*, nota 184, p. 3.

Por otro lado, el profesor Francisco Berlín Valenzuela señala las diferencias que existen entre asamblea y parlamento:¹⁹²

Dice que la palabra asamblea procede del francés *assemblees* y del bajo latín *atsibulare*, y quiere decir *reunir simultáneamente*, sirviendo para designar un conjunto de personas reunidas para deliberar sobre un asunto de interés común. Las asambleas difieren en cuanto a su carácter, estructura y funcionamiento, siendo algunas de ellas organizaciones permanentes y, otras, agrupaciones ocasionales. De acuerdo con las funciones que realizan, éstas pueden ser consultivas o deliberativas, correspondiendo a las primeras emitir dictámenes por encargo de un órgano superior, sin que sus decisiones sean obligatorias para quien consulta y, respecto de las segundas, éstas adoptan decisiones sobre los diferentes asuntos que son sometidos a su consideración. Las asambleas parlamentarias se ubican entre las deliberativas y tienen como función principal elaborar leyes, sus miembros son elegidos mediante sufragio popular y se constituye en un cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos públicos.

En cuanto al vocablo parlamento, éste deriva del bajo latín *parabolare*, que significa hablar, y del término francés *parlement*, que tiene el mismo significado; no obstante, comúnmente parlamento es una palabra utilizada como sinónimo de poder legislativo. Por tanto, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen *las funciones más importantes de la dirección del Estado* y que, además de la función creadora de leyes, ejerce -entre otras- la de controlar los actos de los gobernantes. Asimismo, es necesario aclarar que la esencia de este órgano de ninguna manera se altera por la denominación que el mismo reciba, como es el caso del Congreso de la Unión en México.¹⁹³

¹⁹² Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 154, pp. 127-128.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 22.

2.2 ARGUMENTOS QUE MOTIVARON LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Para el catedrático Ignacio Burgoa, la creación en 1987 del órgano colegiado denominado Asamblea de Representantes significó la tendencia de moderar la *capitis deminutio* política que afectaba a los ciudadanos de dicha entidad federativa. Tal Asamblea no era el órgano legislativo del Distrito Federal, pues esa categoría la seguía conservando el Congreso de la Unión, por ende, todos los ordenamientos legales provenían de este cuerpo. Sin embargo, la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, confería a la mencionada Asamblea de Representantes facultades que, para el propio profesor Burgoa, revelaban el objetivo de dar participación, a través de ella, a la ciudadanía del Distrito Federal en importantes áreas de su *gobierno administrativo*. Además, aunque tal Asamblea no tenía competencia para expedir leyes que rigieran a la aludida entidad federativa, se le investió de facultades que, según el jurista Burgoa, intrínsecamente entrañaban la creación de verdaderas normas legales, aunque supeditadas a las leyes que para el Distrito Federal emitiera el Congreso de la Unión. Así, la multitudada Asamblea podía dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (inciso A de la Base 3^a). Tales ordenamientos, que según el propio autor Burgoa, sustancialmente ostentan la naturaleza de leyes por contener normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, debían tener por objeto cubrir las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en diferentes materias, como educación, salud, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, etc.¹⁹⁴

A efecto de dar mayor claridad a lo expresado anteriormente, de manera breve se señalarán en qué consisten los derechos políticos, los cuales son los atributos que las normas otorgan a los ciudadanos para participar directa e indirectamente en las decisiones políticas del Estado. La Constitución de la República contempla los siguientes:

- a) derecho de votar en los procesos electorales (35.I);

- b) derecho de ocupar cargos de elección ciudadana (35.II);
- c) derecho de petición en materia política (8);
- d) derecho de asociación en materia política (9, 41 y 35.III);
- e) derecho de ser nombrado en cargos que no son de elección ciudadana en los que se exija el requisito de la ciudadanía, como el nombramiento de procurador general de la República que hace el presidente (102).¹⁹⁵

En la Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes se dice que la creación de este órgano de representación política y ciudadana permitió incrementar la participación, representación y administración democráticas, ya que los diversos órganos de participación ciudadana en esta entidad, como los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, resultaron insuficientes para alcanzar la democracia que requería la ciudadanía, puesto que tales instancias no contaban con capacidad decisoria y no podían establecer disposiciones de carácter general y obligatorio, sino que sólo constituían instancias de colaboración, opinión, información y cooperación con las autoridades locales. Además, el crecimiento de la ciudad y una sociedad cada vez más informada y participativa, requerían mecanismos de representación más efectivos y, debido a la falta de una legislatura local que representara los intereses de la ciudadanía, surgieron iniciativas de la academia, de las instancias partidistas y de la sociedad civil, que planteaban la necesidad de crear una asamblea local. Es decir, se llegó a la conclusión de que era necesario crear nuevas instancias de representación política, que dieran respuesta a la demanda reiterada de los habitantes del Distrito sobre la apertura de nuevos canales de participación. Por tanto, el origen de la Asamblea de Representantes se debió a la necesidad de crear formas de gobierno que contaran con órganos de representación ciudadana, que expresaran la voluntad de los habitantes del Distrito Federal y que ofrecieran soluciones a los grandes problemas de tal entidad, así como de canales de comunicación viables que permitieran tener contacto entre gobernantes y gobernados.

¹⁹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 44, pp. 837-845.

¹⁹⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 171, p. 362.

En otro orden de ideas, la Asamblea de Representantes se creó debido a la necesidad de sus habitantes de tener una representación que reglamentara las acciones de gobierno por medio de ordenamientos locales, que respondieran a las necesidades de sus habitantes. Esto es, ante la falta de un órgano de representación ciudadana que permitiera conocer la opinión de los habitantes del Distrito Federal y que buscara soluciones a los graves problemas que enfrentaba esta entidad tales como desempleo, inseguridad, contaminación ambiental, sobrepoblación etc., así como ante los movimientos sociales que expresaban el descontento de la población y que señalaban los problemas de la vida urbana, era imprescindible la formación de un órgano de gobierno que reglamentara la mejor convivencia de los ciudadanos y buscara soluciones viables a sus necesidades, ya que por parte del Gobierno Federal se hacía notoria una pérdida de poder para mantener el control del Distrito Federal. Además de que, como antes se manifestó, el crecimiento desproporcionado de la entidad¹⁹⁶ con una población más informada y politizada con capacidad de organización y demandante de mayor participación en la toma de decisiones públicas, influyó en la necesidad de contar con un organismo integrado por representantes directos del pueblo.¹⁹⁷

El profesor Enrique Sánchez Bringas señala que las presiones de la población del Distrito Federal y de los partidos políticos destacaron la necesidad de ampliar los reducidos espacios de participación política en la entidad federativa. Fue así como se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros eran electos directamente por los ciudadanos del Distrito Federal.¹⁹⁸

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Para 1917, convivían los poderes federales con las autoridades locales, esto era el gobernador del Distrito Federal y ayuntamientos de elección popular directa, concluyendo tal

¹⁹⁶ Tal situación se puede observar en la gráfica que contiene la evolución poblacional del Distrito Federal, contenida en el Anexo 7 del capítulo respectivo del presente trabajo.

¹⁹⁷ *Memoria histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: noviembre de 1988-septiembre de 1997*, Asamblea Legislativa del D.F., México, 1ª edic., 2000, pp. I-II, 4.

situación en 1928, en que el gobierno de la capital se centraliza, lo cual según el Doctor en Derecho Salvador Valencia Carmona, fue generado por un ineficaz suministro de servicios públicos, como consecuencia de grandes limitaciones económicas a nivel local y, primordialmente, por las constantes fricciones que existían entre los órganos de gobierno locales que dificultaban el funcionamiento normal de las instituciones. Por tanto, en la capital se centralizó el extenso gobierno federal, así como las más importantes instituciones educativas, financieras y culturales. Pero tal administración centralizada, por el crecimiento explosivo demográfico y territorial y la complejidad de los problemas de la entidad, empezó a ser insuficiente con el paso de los años¹⁹⁹. Es decir, esta administración centralizada hizo crisis con el paso de los años, lo que propició una demanda generalizada de nuevas formas de gobierno y organización administrativa, así como de participación ciudadana, dando lugar a las siguientes reformas constitucionales:

a) Reforma constitucional de 1977.- Los habitantes del Distrito Federal podían participar en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos a través del referéndum e incluso proponer leyes mediante la iniciativa popular (base 2ª, fracción VI, artículo 73 Constitucional)

Es importante señalar que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1978 se establecen estas dos instituciones: el *referéndum* y la *iniciativa popular*. El artículo 53 instituye el referéndum de los ciudadanos para la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales relativos al Distrito Federal, además de que establece la iniciativa popular como método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esta entidad. El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales correspondía iniciarlo al presidente de la República, a los diputados y a los senadores al Congreso de la Unión. Mientras que la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos correspondía a los ciudadanos del Distrito

¹⁹⁸ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, pp. 524-525.

¹⁹⁹ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 100-101.

Federal, siempre que fuera apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos.²⁰⁰ Ambas figuras jurídicas no tuvieron aplicación durante su vigencia. El referéndum fue suprimido en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes y la iniciativa popular fue limitada a los asuntos materia de la competencia de dicho órgano, desapareciendo posteriormente con la reforma de 1993.

b) Reforma constitucional de 1987.- Se crea la Asamblea de Representantes como órgano de participación ciudadana (base 3ª, fracción VI, artículo 73 Constitucional).

El autor José R. Castelazo²⁰¹ señala que la *Participación Social* es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que le afectan. Por tanto, ésta es interés, conocimiento y acción, implica responsabilidad y evita el conflicto. En el Distrito Federal ha habido diversos mecanismos que buscan tal participación, como: el Consejo Consultivo, consejos delegacionales, juntas de vecinos.

Con relación a la *Representación Política*, el mismo autor menciona que ésta supone un sistema electoral institucionalizado a través del cual los ciudadanos delegan en personas e instituciones la capacidad de representar sus ideas e intereses y actuar en su nombre, siendo un elemento característico de las democracias modernas, y se justifica y fortalece al posibilitar la entrada al escenario político de las grandes masas impedidas materialmente para realizar una acción directa. Por tanto, la Representación Política es la que organiza lo diverso, le brinda sentido y cauce y lo ordena en función de la toma de grandes decisiones, es un ejercicio que permite el relevo en los mandos políticos y gubernamentales de una manera pacífica y civilizada. La década de los ochenta trajo la demanda de un mecanismo de Representación Política más clara, directa y exclusiva para los habitantes del Distrito Federal y con el surgimiento en 1988 de la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal,

²⁰⁰ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 161, p. 376.

²⁰¹ Castelazo, José R., *Ciudad de México: reforma posible*, México, Uno, 1992, pp. 23-38.

como órgano de representación ciudadana y de reglamentación formal de dicha entidad, la población encontró nuevos cauces de expresión y acción.

Ambos elementos son interdependientes, uno no puede existir sin el otro, y en gran medida, el buen funcionamiento de la democracia representativa depende del grado de politización que exista en la comunidad y, derivado de esto, el control social que ejerza sobre el gobierno. En este contexto, cabe mencionar, que ambas enfrentan obstáculos y limitantes difíciles de superar, existiendo en México la falta de una Participación Social consistente y estable que le dé mayor solidez y legitimidad al gobierno representativo. En una sociedad masiva, la participación se dificulta por la apatía (vocablo de origen griego, que significa *a*, privación y *pathos*, pasión, esto es "sin pasión"; el apático es el indiferente a todo, en este caso lo que sea político, ya sea porque no conoce, o porque conociéndolo no le despierta pasión, está acostumbrado a que otros decidan por él), la pasividad (es cuando los miembros de la sociedad no participan activamente, pero asumen los resultados de la acción política de otros, están informados, pero prefieren que sean otros los que trabajen y decidan en su lugar), el desinterés (es una actitud consciente basada en una mala información; tal persona decide no interesarse por la política, la cual no tiene ningún valor para él, sintiendo hacia ella una clara aversión) y la falta de compromiso social (está caracterizada por un gran sentido de individualismo y una falta de comunicación entre los habitantes, por ello, el compromiso social va más allá del conocimiento de la problemática comunitaria, surge de una toma de conciencia colectiva).

Por su parte, la demanda de mayor representación política enfrenta serias limitantes como el abstencionismo (éste reduce la legitimidad, puesto que sólo a través del voto se realiza la representatividad; en efecto, el acuerdo previo de voluntades que ceden a alguien poder para actuar y comprometerse en su nombre, supone un ejercicio de esta participación. Por tanto, cuando disminuye el electorado que ejerce su derecho al voto, entonces decrece las "voluntades representadas", vulnerando tal representación política), partidos políticos (los cuales generalmente responden a políticas propias, y por ende no siempre acordes al interés

real de los electores), medios masivos de comunicación (sucede con frecuencia que los motivos de sus reclamos se originan por intereses particulares o de grupo, por lo que la participación social y la representación política se ven disminuidas por la influencia abrumadora de los medios sobre la conciencia de la opinión pública, ya que es tal la cantidad de opiniones que se emiten, que acaban nulificando la del electorado), restricciones objetivas de los órganos de representación (es la incapacidad que enfrentan los órganos de representación para responder adecuada y oportunamente a sus representados por la falta de recursos humanos, materiales y técnicos suficientes para la formulación de propuestas) y la organización burocrática (existe una contradicción constante entre el cumplimiento de las metas para las que fue creada la burocracia y las que persiguen los integrantes de la organización, quienes a menudo interponen sus intereses y los de su fuente de trabajo a los de la comunidad, creándose una barrera que impide la comunicación entre gobernantes y gobernados).

El autor Francisco Berlín Valenzuela sostiene que mediante la representación política “los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentra el parlamento. De ahí que desde sus orígenes surgió como una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de los muchos, a través de la actuación de los pocos”.²⁰²

2.3 PROCESO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, señaló en la Iniciativa de Decreto que reformó los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que derogó la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión las siguientes razones que dieron origen a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.²⁰³

Que en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, cuya finalidad era atender las necesidades y demandas de los gobernados, así como servir de instrumentos requeridos por los gobernantes, para que la relación entre población y gobierno fuera armónica, surgieron dos posiciones: mantener al Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales o crear un Estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, diputados del un congreso local, presidentes municipales y ayuntamientos.

Al respecto, el Ejecutivo Federal sostuvo que la Iniciativa sometida a consideración del poder revisor de la Constitución, ratificaba las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México.

²⁰² Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 154, pp. 61-62.

²⁰³ *Minuta proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 24 de abril de 1987, pp.5-35.

Señalando que la naturaleza política y jurídica del Distrito impiden que con su territorio y población se consituya un nuevo Estado, salvo que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, pero el enorme costo económico excluía que se propusiera una nueva sede para la residencia de los poderes federales. Las razones que el Ejecutivo mencionó que impedían la constitución de un nuevo Estado en el territorio del Distrito Federal fueron las siguientes:

a) Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y, la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del Estado. La aplicación del principio de *soberanía interna* exige que los poderes federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares.

Por otro lado, la experiencia histórica del constitucionalismo mexicano descarta la posibilidad de que coincidan en el mismo ámbito espacial los poderes federales y un gobierno local soberano.

b) Desde el punto de vista jurídico, el presidente señala que en nuestro Sistema Federal *no existe una subordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal*, por tanto, si éstos quedaran asentados en el territorio de un Estado, se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal.

c) Desde el punto de vista territorial y demográfico, la idea del Constituyente ha sido dotar a los poderes federales de un ámbito propio que constituya un núcleo de población independiente y no únicamente una fracción de terreno, puesto que éste al ser dependiente de un núcleo de población autónomo, no garantizaría las condiciones de independencia a los poderes federales frente al gobierno autónomo donde se encontrara la sede, que sería más un domicilio que un espacio propio que preservara su integridad y eficacia. Es decir, el principio que rige la decisión en torno a la ubicación de la sede de los poderes federales es la de que se asienten en un espacio amplio para otorgarles autonomía suficiente y un ámbito que les permita ejercer sus funciones en forma integral.

d) Desde el orden administrativo, si se constituyera un Estado en el Distrito Federal, necesitaría como base el municipio libre, lo que originaría un conjunto de municipios carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para la atención de las obras de infraestructura y servicios públicos, de ahí que la posibilidad de reintroducir las organizaciones municipales en la ciudad de México, base de la organización política y administrativa de los Estados de la Unión, no sería oportuna ni adecuada, ya que el Distrito Federal difícilmente se podría comparar con los primeros.

e) Finalmente, la creación de un nuevo Estado, con los actuales territorio y población del Distrito federal, atentaría contra el equilibrio del *pacto federal*, pues se crearía un Estado de dimensiones políticas, económicas y sociales *desproporcionado* respecto de las características de los demás Estados que integran la Nación, lo que originaría una *preeminencia* de dicho Estado y, en consecuencia, un *desequilibrio* contrario al pacto federal

Por tanto, tales razones reforzaron la idea de conservar el Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica, exigiendo instrumentos que permitieran el fortalecimiento de la *participación ciudadana* en el gobierno del Distrito Federal, proponiéndose la creación de una asamblea de diputados para tal Distrito. Dicha participación ciudadana tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes en los político, económico, social y cultural para que convirtiera en realidad social la concepción de la *democracia*.

Asimismo, el Ejecutivo señalaba que los ciudadanos del Distrito Federal disfrutaban de derechos políticos, contrario a lo que se afirmaba de que se encontraban privados de ellos, ya que elegían al titular del poder ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, esto es al presidente de la República, y a 40 de los 300 diputados integrantes de la Cámara de Diputados, por lo que participaban en la elección de su poder legislativo. Afirmaba que éste no era un congreso especial del Distrito Federal, en virtud de que la ciudad de México era algo en lo que todos los mexicanos tenían interés y responsabilidad. No obstante que los

ciudadanos del Distrito Federal, a consideración del presidente de la República, no sufrían menoscabo de sus derechos políticos, el Ejecutivo decidió el análisis y estudio de formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, ya que consideraba que ésta era indispensable para la toma de decisiones, contribuyendo a preservar valores culturales y mejorar los servicios públicos y el sistema educativo, siendo instrumento indispensable para establecer objetivos, diseñar estrategias y satisfacer las necesidades de la población. De ahí que sometiera la poder revisor de la Constitución las siguientes reformas:

-Conservar en el Congreso de la Unión, que representa el todo nacional, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, puesto que sostiene que las normas emitidas por éste frecuentemente se convierten en modelo o cuando menos señalan lineamientos para la legislación de los Estados, lo que propicia una congruencia en la legislación nacional.

-Se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. Sus miembros participarán en las facultades que se otorgarán a la misma, con relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afecten a sus distritos, lo que demandará su constante contacto con los ciudadanos, quienes encontrarán en ellos eficaces procuradores para lograr el mejoramiento de su calidad de vida. La creación y funciones de estos miembros se consideran congruentes y complementarias con la decisión de profundizar la *descentralización y desconcentración* del gobierno del Distrito Federal, pues serán enlace entre los ciudadanos, la autoridad administrativa y la propia Asamblea.

-La Asamblea del Distrito Federal tendrá facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuyas materias serán aquellas que más interesan a la comunidad, por ser las que norman todos los aspectos primarios de la convivencia en orden a la seguridad, tranquilidad y paz cotidiana.

A) INICIATIVA

El 19 de junio de 1986, el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, convocó a una serie de audiencias públicas con el objeto de que se propusieran alternativas que fortalecieran la representatividad en el Distrito Federal, así como la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. El resultado de estas consultas fue una Iniciativa de reformas por parte del Ejecutivo Federal

El 28 de diciembre de 1986, el presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política, envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de decreto para reformar los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y derogar la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Federal.²⁰⁴

B) CÁMARA DE DIPUTADOS: CÁMARA DE ORIGEN

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, emitieron su dictamen, en el que analizaban la Iniciativa del Ejecutivo Federal y de los partidos de oposición (las fracciones de los partidos Popular Socialista, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores), haciendo mención del origen y justificación que el Distrito Federal había tenido en el Sistema Federal Mexicano y de los derechos civiles y políticos de los habitantes de la capital. Sostuvieron el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución de que se hallaban investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los Estados, no les facultaba para alterar decisiones políticas fundamentales, por ser ésta competencia del Poder Constituyente Originario, por lo que no procedieron las propuestas de la oposición, formuladas en el sentido de hacer concurrir sobre

²⁰⁴ *Op. cit.*, nota 197, pp. I, 4.

el mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales, concurrencia ajena al Régimen Federal mexicano, ni transformar el Distrito Federal en nuevo Estado.²⁰⁵

Así, el 20 de abril de 1987, en la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados se concluyó que por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, resultaban viables las tesis del Ejecutivo, con algunas modificaciones que tendieron a precisar la terminología de la Iniciativa, por lo que se denominó "Asamblea de Representantes" al nuevo órgano que se proponía crear.

C) CÁMARA DE SENADORES: CÁMARA REVISORA

Posteriormente, al ser turnado a la Cámara de Senadores este proyecto de decreto con las consideraciones correspondientes, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Colegisladora se encargaron de su estudio y dictamen, ratificando la necesidad de mantener la sede de los poderes de la Unión en el ámbito espacial que correspondía en ese momento al Distrito Federal, considerando que se requería unidad en las decisiones políticas y descentralización en su ejecución. Asimismo, se calificó a la Asamblea de Representantes como un instrumento que propiciaría la participación ciudadana, acercando al ciudadano a la toma de decisiones y garantizando una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía, sin demérito de la facultad legislativa que la Constitución otorgaba al Congreso de la Unión para ejercerla en el Distrito Federal.

Una vez aprobado por la Cámara Revisora el decreto respectivo, así como por la mayoría de las legislaturas de los Estados, éste fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987.²⁰⁶

²⁰⁵ Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, nota 178, pp. 168-169.

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 169-170.

2.4 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

En 1987, el fundamento constitucional de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encontraba expresado en el Artículo 73, fracción VI, Bases Tercera y Cuarta de la Constitución Federal de la República.

Para el autor Javier Aguirre Vizzuett, la razón que originó que el sustento de la organización del Distrito Federal se encontrara plasmado en la Ley Fundamental, misma que contenía la organización nacional, y no en una disposición jurídica de carácter local, expedida únicamente con el propósito de aplicarse en el Distrito Federal se debió a que, careciendo de la autonomía de que gozan las entidades federativas, no podía darse una Constitución que estableciera su organización interna y, por tal motivo, era la propia Constitución Federal, en el mencionado artículo 73 fracción VI, la que determinaba la estructura del gobierno del Distrito Federal y el desarrollo de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Por tanto, y de acuerdo con las Bases contenidas en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, el Distrito Federal no se gobernaba a sí mismo, o dicho en otros términos, no creaba los órganos que lo gobernaban ni elegía a sus autoridades. Por tal motivo, el gobierno del Distrito Federal recaía en el presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano determinado por la ley respectiva, siendo el Congreso de la Unión el que legislaba en lo relativo a tal entidad. Sin embargo, este poder legislativo no creaba los demás poderes sino que únicamente daba normatividad a sus funciones, ya que dichos poderes fueron creados a partir de la Constitución Federal.²⁰⁷

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1993, el fundamento de la Asamblea de Representantes pasó al artículo 122 de la Carta Magna mexicana.

²⁰⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 4ª edic., 1993, pp. pp. 130-131.

2.5 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Según la derogada Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, la Asamblea de Representantes era el "órgano de *representación ciudadana* en el Distrito Federal"²⁰⁸

Posteriormente, con la reforma de 25 de octubre de 1993, el artículo 122 de la Constitución Federal dispuso que la Asamblea de Representantes era un órgano local de gobierno a través del cual los Poderes de la Unión ejercían el gobierno del Distrito Federal.²⁰⁹ Asimismo, los artículos 8º y 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, señalaban que la Asamblea de Representantes era un órgano local de gobierno del Distrito Federal a la cual correspondía la función legislativa de tal entidad en las materias expresamente conferidas por la Constitución.²¹⁰

Por tanto, respecto a la naturaleza jurídica de la Asamblea, antes de 1993 se trataba de una representación ciudadana que no legislaba, sino reglamentaba, pero sus reglamentos podían derivar directamente de la Constitución cuando se tratara de materias relacionadas con la policía y buen gobierno, por tanto, los representantes estaban expresamente obligados a convertirse en *gestores* de su comunidad.²¹¹

Para el investigador Juan José Ríos Estavillo,²¹² durante el periodo comprendido de 1987 a 1993, ésta era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal, cuyos efectos de su actividad legislativa, eran realmente administrativo-legislativos, puesto que llevaba a cabo la facultad reglamentaria de los actos del Ejecutivo del Distrito Federal.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 125.

²⁰⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993, pp. 3-4.

²¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, pp. 8, 50.

²¹¹ *op. cit.*, nota 184, p. II.

Posteriormente, con las reformas de 1993, tal autor sostiene que con el otorgamiento de un mayor número de facultades a dicho órgano, lo convirtieron en cuasilegislativo, puesto que legislaba en aquellas facultades expresamente concedidas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno, es decir, de manera limitada, ya que se encontraba bajo el ámbito del Gobierno Federal.

2.6 FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

El profesor Enrique Sánchez Bringas señala que la Asamblea de Representantes originalmente no disponía de atribuciones legislativas, puesto que sus facultades eran, según la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional las siguientes:²¹³

1) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de: educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimento, mercados y rastro, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, espectáculos y deportes, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, los servicios que tradicionalmente le correspondían a los municipios, como agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público, parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural,

²¹² Carbonell, Miguel (coordinador), *op. cit.*, nota 77, t. IV, pp. 323-325.

²¹³ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, pp. 524-525.

2) Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, para que los considerara en el proyecto de egresos del Distrito Federal que enviara a la Cámara de Diputados;

3) Recibir los informes trimestrales que debían rendir las autoridades administrativas,

4) Citar a los servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras,

5) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de la presente Base,

6) Formular peticiones a las autoridades para solucionar problemas,

7) Analizar los informes semestrales que presentaran sus representantes,

8) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia formulados por el presidente de la República,

9) Expedir el Reglamento para su gobierno interior,

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

Además, esta reforma establecía el derecho de iniciativa ciudadana en relación con la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos.

De la reforma constitucional de 1987 derivó la expedición de una Ley Orgánica reglamentaria de la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, publicada en el Distrito Federal el 2 de febrero de 1988. Esta Ley hacía más explícita la función de la Asamblea y detallaba sus facultades, especialmente en lo relativo a la participación ciudadana (a. 10).²¹⁴

I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia,

II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que llevaría a cabo la Asamblea,

III. Establecer medios y mecanismo para mantener una constante comunicación con sus representantes,

IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que podían disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades, así como respecto de los requisitos y procedimientos necesarios para ejercer ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular,

V. Orientar a los habitantes acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro de esta entidad.

En términos generales, dicha Asamblea tenía 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 con relación a ciertos aspectos de conducción de acciones por parte del gobierno del Distrito Federal, aprobación de la designación que hiciera el Presidente de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y la de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal.²¹⁵

La Ley Orgánica definía las funciones de gestoría ciudadana, señalando que cada representante sería gestor y promotor ante las autoridades administrativas de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal con quienes procuraría tener una comunicación permanente. Las demandas presentadas por estos serían llevadas ante el Pleno de la Asamblea cuando afectaran el interés general. Asimismo, el informe anual de la Asamblea que contuviera la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, incluiría propuestas de solución, así como la respuesta de las autoridades involucradas, la cual sería de carácter general y se divulgaría en el Distrito Federal.

Aquí, se hará una breve explicación del reglamento, el bando y las ordenanzas en virtud de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal estaba facultada para emitir tales actos.

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 173-174.

²¹⁵ Aguirre Vizuetz, Javier, *op. cit.*, nota 178, p. 174.

1.- **REGLAMENTO:** Este puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico (reglamento administrativo). En una idea general y amplia, se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia". De este concepto se aprecian dos categorías de reglamentos, los de los particulares y los de autoridad. Los reglamentos de autoridad abarcan diversas especies:

A) Reglamentos internos de los órganos del Estado.- regulan la actividad interna de esas entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen, es decir, los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades.

B) Reglamentos administrativos.- es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, ya sea el presidente o gobernador del Estado, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. Sus elementos son:

-Es una manifestación unilateral de la voluntad del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley.

-Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales.

-Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

-El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso, puesto que su procedimiento de creación es más sencillo que el procedimiento legislativo: se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, se somete al Ejecutivo y posteriormente deberá ser refrendado por el secretario del ramo de que se trata, y publicados en el Diario o Gaceta Oficial.

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola. Los reglamentos son reglas que no constituyen la expresión de la soberanía, expresada en el Congreso de la Unión, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido, en tanto deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa. Diferencias entre el reglamento y la ley:

- Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo, puesto que deriva del poder legislativo, y el reglamento un acto administrativo, en virtud de que lo expide el poder ejecutivo.

- El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley.

- Existe el principio de primacía de la ley, que opera en favor de ésta. Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento, sino por los mismo trámites establecidos para su formación. El reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el poder legislativo.

- No puede haber reglamento sin ley, aunque ésta última, si puede existir, aunque no se le reglamente.

- La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se de vigencia a los reglamentos de la anterior.

Debido a que el proceso de elaboración del reglamento es más expedito que el de la ley, se puede adecuar más rápido a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado, y dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede prever en los reglamentos las necesidades existentes. La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo y además, se trata de una facultad discrecional, puesto que puede ejercitarse en cualquier momento, según lo estime necesario el Ejecutivo.

C) Reglamento autónomo.- es aquel que emite un órgano facultado para ello y que puede desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso federal o local.

2.- **BANDO:** La palabra 'bando' deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del visigodo bandwjan, que significa pregonar o hacer público algo.

Los bandos y ordenanzas fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reguló la vida municipal durante muchos siglos. Es con las reformas al artículo 115 publicadas el 3 de febrero de 1983, que la Constitución hace referencia a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno. Los bandos se clasifican en ordinarios, que son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares y, los extraordinarios o solemnes, que son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en esa demarcación.

En el bando se marcan las normas más generales de gestión.

3.- **ORDENANZAS:** El término 'ordenanzas' deriva del vocablo latino ordo, ordinis, que significa poner en orden a las cosas. Jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado, que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. Las ordenanzas, por el contrario de los bandos, no son tan exclusivas de la doctrina municipal, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas, como el rey, los consejos reales, virreyes, etc.

Finalmente, cabe mencionar que las funciones atribuidas a la Asamblea de Representantes se pueden agrupar de la siguiente manera:²¹⁶

a) *Funciones normativas* sobre determinadas materias que anteriormente eran de competencia exclusivamente administrativa.

Tenía la posibilidad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, básicamente respecto a la prestación de servicios públicos urbanos, siempre y cuando no contravinieran la actuación del Congreso de la Unión

en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal, de aquí que los integrantes de la Asamblea no fuesen legisladores en toda la extensión del término, ya que siempre tendrían un freno en la actuación por parte del Congreso.

b) *Funciones de control y vigilancia.* Estas se materializaban en la posibilidad de recibir informes de la autoridad administrativa del Distrito Federal y en la posibilidad que tenía para citar a determinados servidores públicos para que le informaran sobre su actuación en el gobierno, en particular en lo referente a aspectos financieros, fiscales y prestación de servicios.

c) *Funciones de iniciativa.* Al no ser un cuerpo legislativo, se le facultó para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

d) *Funciones de Gestión.* La Asamblea podía solicitar a las autoridades administrativas del Distrito Federal todas las actuaciones que permitieran una adecuada solución a los problemas de la ciudadanía. En este sentido tenía la obligación de convertirse en el vigilante de los intereses de los ciudadanos de la capital.

Posteriormente, con las reformas de 1993, se otorgó a la Asamblea de Representantes la atribución de expedir leyes. Teniendo las siguientes facultades:²¹⁷

- 1) Expedir su ley orgánica que regule su estructura y funcionamiento internos.
- 2) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- 3) Revisar la cuenta pública del año anterior.
- 4) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y el de lo contencioso administrativa del Distrito Federal.
- 5) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- 6) Legislar en materia de: administración pública local; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del

²¹⁶ *Op. cit.*, nota 207, pp. 305-307.

²¹⁷ *Op. cit.*, nota 209, p. 5

Distrito Federal; servicios públicos y su concesión; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimiento mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa.

2.7 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

La Asamblea de Representantes estaba integrada por:²¹⁸

- a) 40 Representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
- b) 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los Representantes a tal Asamblea eran electos cada tres años y por cada propietario se elegía un suplente, por tanto, la Asamblea de Representantes no dependía del Presidente de la República en virtud de que sus integrantes provenían de la elección popular según el sistema de votación mayoritaria y de representación proporcional como se indicaba en la Base Tercera de la mencionada fracción VI. Por ende, el Presidente de la República no podía ejercer el gobierno del Distrito Federal por conducto de la propia Asamblea.

²¹⁸ Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, nota 178, p. 126.

La forma de integración de la Asamblea de Representantes antes señalada se continuó utilizando aún después de la reforma constitucional de 1993, tal y como lo establecía el artículo 122 Constitucional.²¹⁹

En 1987, la Asamblea de Representantes se reunía en dos períodos de sesiones ordinarias:²²⁰

- a) Primer período de sesiones ordinarias: del 15 de noviembre al 15 de enero.
- b) Segundo período de sesiones ordinarias: del 16 de abril al 15 de julio.

Durante sus recesos, la Asamblea celebraba sesiones extraordinarias para atender asuntos urgentes, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

Con la reforma de 1993, la Asamblea cambió sus sesiones ordinarias:²²¹

- a) Primer período de sesiones ordinarias: del 17 de septiembre al 31 de diciembre.
- b) Segundo período de sesiones ordinarias: 15 de marzo al 30 de abril.

La celebración de sesiones extraordinarias se llevaban a cabo a petición de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

La Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal se desarrolló durante el período comprendido del 14 de noviembre de 1988 al 15 de mayo de 1991.

La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal se desarrolló del 15 de noviembre de 1991 al 15 de julio de 1994.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura inició actividades el 15 de noviembre de 1994 y finalizó en septiembre de 1997. La Reforma al artículo 122 Constitucional del 25 de octubre de 1993 significó el otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea del Distrito Federal, la cual aún seguía llamándose Asamblea de

²¹⁹ *Op. cit.*, nota 209, p. 4.

²²⁰ Aguirre Vizzueta, Javier, *op. cit.*, nota 178, p. 127.

²²¹ *Op. cit.*, nota 209, p. 4.

Representantes, pero con la novedad de "I Legislatura" (esto en virtud de esa nueva facultad legislativa).²²²

Finalmente, cabe señalar que la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea correspondía a los miembros de la propia Asamblea, al Jefe del Distrito Federal, al Presidente de la República y a los representantes de los vecinos organizados. Además, para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se estableció el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que eran competencia de la Asamblea, la cual tendría la obligación de turnar comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le fuera formalmente presentada por un mínimo de 10,000 ciudadanos debidamente identificados, en los términos señalados por el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.²²³

En 1993, el artículo 122 de la Constitución Federal determinó que la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea correspondería a sus miembros, al presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.²²⁴

3.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El catedrático Enrique Sánchez Bringas señala que las modificaciones constitucionales de 1993 y 1996 suprimieron la reglamentación contemplada en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, creando un ordenamiento específico que implicó un avance en la organización constitucional de la entidad, cuyas bases están contenidas en el artículo 122 de la Constitución Federal.²²⁵ De esta manera, se creó un órgano en el Distrito Federal

²²² Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 185, p. 953.

²²³ Aguirre Vizzueti, Javier, *op. cit.*, nota 178, p. 128.

²²⁴ *Op. cit.*, nota 209, p. 5.

²²⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, p. 525.

que tiene a su cargo el desarrollo de la facultad de crear normas generales comúnmente conocidas como leyes.

Con la Reforma de 22 de agosto de 1996, se otorgaron mayores facultades a la Asamblea del Distrito Federal, y para los catedráticos Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, el hecho de que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno corresponda al Congreso de la Unión no demerita la naturaleza jurídica de dicha Asamblea como órgano legislativo, mencionándose en la norma constitucional que corresponde a los poderes de la Unión en el ámbito local ejercer las funciones legislativa, ejecutiva y judicial con la concurrencia de las autoridades locales.²²⁶ Asimismo, se transforma su denominación oficial a "Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

3.1 DICTAMEN EFECTUADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL CON RELACIÓN AL NÚMERO ORDINAL CORRESPONDIENTE A LA LEGISLATURA DE DICHA ASAMBLEA.

Con el Debate del Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 20 de octubre de 1997 se modifica el nombre de dicha Asamblea, es decir, en la Onceava Sesión Ordinaria del Pleno del Órgano Legislativo relativo al dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias se acuerda su denominación oficial, esto es "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura", y a pesar de que fue la segunda ocasión que tal Asamblea legisló, se le decide poner "I Legislatura" en virtud de que con esa nueva denominación fue la primera vez²²⁷. El Acuerdo con esta modificación fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de octubre de 1997.

²²⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 185, p. 953.

²²⁷ *Revista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, octubre 1997, No. 1, 2a. época, vol. 1.

AÑO	DENOMINACIÓN	REFORMAS
		El 10 de agosto de 1987 se publica en el D.O.F. el decreto que aprueba la Iniciativa presidencial de 28 de dic. de 1986 con la que se crea la Asamblea.
1988-1991	Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal	
1991-1994	Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal	
		El 25 de octubre de 1993 se reforma el a. 122 Constitucional, otorgándose facultades legislativas a la Asamblea de Representantes
1994-1997	Tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura	
		El 22 de agosto de 1996 nuevamente se reforma el a. 122 Constitucional, otorgándosele a la Asamblea la facultad de legislar en materia civil y penal, entre otras, transformándose en "Asamblea Legislativa del D.F."
		El 27 de octubre de 1997 se publica en la Gaceta Oficial del D.F. el Acuerdo aprobado por la Asamblea en el que se señala su nueva denominación oficial
1997-2000	Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura	
2000-2003	Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura	

Respecto a la denominación del Órgano Legislativo de referencia, se hace notar que en el Acta de la Décima Primera Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²²⁸, correspondiente al primer período de sesiones ordinarias, del primer año de ejercicio celebrada el 20 de octubre de 1997, la cual consta en el Diario de los Debates de tal Órgano, se discutió y aprobó el dictamen presentado por la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, con relación al número ordinal correspondiente a la legislatura de la Asamblea. Existieron 4 posturas:

a) Que dicho Órgano fuera "II Asamblea Legislativa del Distrito Federal", atendiendo a que el número antecediera a la denominación del órgano,

²²⁸ *Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primer Período de Sesiones Ordinarias, Primer año de ejercicio, Año I, No. 14, pp. 2-9.

b) Una segunda postura se refería a la “Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura”, partiendo de la orientación que en su denominación había utilizado la pasada Asamblea de Representantes,

c) Una tercera posición hacía mención de la Legislatura, diciendo que se trataba de la “II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”,

d) Finalmente, en consideración a la sustitución que la denominación constitucional hizo, sería la “Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

La Comisión mencionada señaló que en la práctica parlamentaria en México, a partir de 1857, se había empleado números romanos para identificar secuencialmente los períodos en que funcionaba el Congreso Mexicano, ejemplo: primera, segunda, tercera, cuarta legislatura. Siendo claro que el número debía identificar la Legislatura y no al órgano, ya que éste es el mismo como institución de Estado, o de gobierno. En este sentido y por lo que hacía a la Asamblea del Distrito Federal, se adoptó el uso del órgano con número romano, lo que no sucede con el Congreso de la Unión, pero esto se debió a que la Asamblea tenía asignada una función distinta a la legislativa.

Fue en 1993 cuando el Constituyente expresamente identificó con número romano a la Asamblea que fungiría para el período de 1994 a 1997, así la denominó Tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no obstante, en el distintivo oficial de la Asamblea que operó en este período, siempre se utilizó Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera (I) Legislatura, puesto que ya tenía funciones legislativas. De tal manera, dicha Comisión concluyó que la Asamblea 1997-2000, fuera “Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura”, tanto por su inclusión expresa en la Constitución, como por la diferencia existente entre la Asamblea Legislativa y la Tercera Asamblea de Representantes, no sólo en cuanto a su denominación constitucional, sino también por sus elementos y facultades de una y otra. Tal dictamen fue aprobado por los diputados presentes en la Sesión de 20 de octubre de 1997, siendo publicado este Acuerdo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de octubre de 1997.

3.2 ARGUMENTOS QUE MOTIVARON LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y el Distrito Federal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, se señalaron los siguientes argumentos:²²⁹

Que desde su creación, el Distrito Federal ha experimentado profundas transformaciones. De aquella modesta sede que al comenzar la vida independiente de México era un territorio reducido de dos leguas de radio, el Distrito Federal se convirtió en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo, que demanda una revisión de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas.

Desde que se establece el Sistema Federal mexicano, la naturaleza jurídica del Distrito Federal difiere esencialmente de los Estados que dieron origen a la federación, puesto que el primero no concurrió como entidad soberana a la formación del primer pacto federal, sino que *devino como fruto* de dicho pacto. La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 Constitucional, que señala que la ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión, y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciativa que se presenta, el artículo 122 ratifica es decisión política constitucional respecto de la naturaleza que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares. Para que los poderes federales y las autoridades locales

²²⁹ *Iniciativa del decreto de reformas y adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 30 de julio de 1996, pp. I-XIV

convivan de manera armónica, la Iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal, de esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, las bases a las que se sujetará la expedición del estatuto de gobierno por el propio Congreso y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

Por tanto, el texto que se propone para el artículo 122 busca *preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal* como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República, *acrecentar los derechos políticos* de sus ciudadanos y *establecer con claridad y certeza la distribución de competencias* entre los poderes de la federación y las autoridades locales, todo ello a fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de dicha entidad federativa.

3.3 PROCESO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

A) INICIATIVA

En la sesión de 14 de diciembre de 1995, las Cámaras de Diputados y Senadores determinaron la integración de Comisiones Plurales con representación paritaria de los grupos parlamentarios de cada uno de ellas, cuyo objeto fue constituir un foro para la discusión y búsqueda de consenso en los temas fundamentales de la reforma electoral y la reforma del Distrito Federal. Esta Comisión Plural celebró múltiples sesiones de trabajo con la intervención de la Secretaría de Gobernación.

En la sesión de 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión determinó convocar a un período de sesiones extraordinarias, cuyo decreto, publicado el 27 de julio en el Diario Oficial, expresó que tal período se ocuparía para discutir, y en su

caso aprobar, la Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política presentada conjuntamente por el Presidente de la República y los legisladores de diversos partidos.

B) CÁMARA DE DIPUTADOS

En la misma sesión de 26 de julio antes mencionada²³⁰, la Comisión Permanente conoció y turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la Iniciativa suscrita por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y el Presidente de la República que contenía el Proyecto de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución.

En razón a lo anterior, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados realizó reunión de trabajo el 27 de julio para conocer formalmente la Iniciativa. Durante dicha reunión de trabajo, se conocieron propuestas de los Grupos Parlamentarios con el propósito de modificar y enriquecer el Proyecto de Decreto original. Respecto al tema del Distrito Federal, tal Comisión destacó la derogación de la fracción VI del artículo 73 Constitucional y la reforma del artículo 122, por cuanto a la naturaleza jurídica y atribuciones del Distrito Federal, para reubicar la facultad del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo al Distrito, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea, y de expedir el Estatuto de Gobierno, en el apartado A del artículo 122 citado. Además, en tal reforma del artículo 122, relativo a la naturaleza jurídica del Distrito, se señaló que las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial correspondían a los Poderes de la Unión, siendo autoridades locales la Asamblea Legislativa, lo cual significó el cambio de nombre de la entonces Asamblea de Representantes, cuyos miembros se denominarían diputados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, antes denominado Jefe del Distrito Federal, el cual sería elegido por votación universal, libre, directa y secreta; y el Tribunal

²³⁰ *op. cit.*, nota 229, pp. XVII, XXXIII-XXXV, XLIII, XLIV.

Superior de Justicia. Asimismo, ordenó este precepto en apartados, organizados de la siguiente manera:

-Apartado A: con 5 fracciones, establece las facultades del Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

-Apartado B: con 5 fracciones, se refiere a las facultades del Presidente en relación al Distrito Federal;

-Apartado C: con 5 Bases, establece las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

-Apartado D: relativo a la procuración de justicia en el Distrito Federal;

-Apartado E: señala que el Ejecutivo Federal tendrá a su mando la fuerza pública del Distrito Federal, por remisión a la fracción VII del Art. 115 Constitucional;

-Apartado F: establece los sujetos, causas y reglas generales de procedimiento para la remoción del Jefe de Gobierno;

-Apartado G: por remisión a la fracción VI del Art. 115 Constitucional, regula, planca y coordina la continuidad democrática y territorial del Distrito con otros centros urbanos, mediante la suscripción de convenios.

Con base en este trabajo de estudio y análisis de la multitudada Iniciativa, el cual fue enriquecido con las opiniones vertidas en la reunión en conferencia que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebró con las Comisiones Legislativas correspondientes del Senado y los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, se plantearon diversas consideraciones, así como modificaciones al texto de la Iniciativa, las cuales a continuación se señalan, y que para facilitar su lectura se destacan en cursivas:

“ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, *su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

....
BASE PRIMERA.-

m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

II.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley”.

C) CÁMARA DE SENADORES

El Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del 1º de agosto de 1996²³¹ contiene el Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la minuta que remitió la Cámara de Diputados con el proyecto de dicho Decreto, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, presentando en esta sesión pública su dictamen.

En este dictamen o Decreto, las Comisiones mencionadas efectuaron una valoración de la propuesta del Ejecutivo y del dictamen de la Colegisladora, sosteniendo en la parte titulada “La reforma política del Distrito Federal mexicano” que, la formación del Distrito Federal implicó un fenómeno complejo que se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XX, puesto que fue producto de la migración de grandes masas de población procedentes de zonas rurales o de países extranjeros que acudieron a la ciudad buscando oportunidades para alcanzar un bienestar y un progreso que en los lugares de origen era difícil lograr. Pero, como sucede en los países subdesarrollados, la crisis se agudizó con la

²³¹ Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de agosto de 1996, Año II, Primer Período Extraordinario, LVI Legislatura, No. 2, pp. 2-44.

incapacidad de la ciudad para absorber la fuerza de trabajo que se desplazó hacia ella, lo que la convirtió en fuente de conflictos sociales.

Posteriormente, explican que los grandes centros de población, generalmente se forman en lugares donde están los principales centros de decisión política, económica, cultural y artística, pero el desmesurado crecimiento de las ciudades impide la organización gradual de los servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población y la gradual reorganización política y administrativa de los órganos estatales, de ahí que el crecimiento explosivo y anárquico del Distrito Federal haya provocado un sinnúmero de problemas.

A juicio de las citadas Comisiones del Senado, el problema más importante del Distrito Federal, era político, consistente en un problema de *participación*, de ahí que el reto fuera lograr una mayor participación de la comunidad en los asuntos de gobierno, mediante la creación de instituciones jurídico-políticas que permitieran la participación de la población. Es por ello que las propuestas de reformas buscaban satisfacer estas dos necesidades:

- a) Tener un gobierno que diera respuestas a las complejidades de la megalópolis, y
- b) Que los habitantes del Distrito Federal se sintieran representados.

Asimismo, afirmaban como valioso y trascendente la perfecta limitación de facultades del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, ya que el Congreso, además de las facultades legislativas residuales, que son aquellas que no están expresamente conferidas a la Asamblea, tendría las facultades que expresamente le otorgara la Constitución, como la de expedir el Estatuto de Gobierno del D.F.

Posteriormente, los diversos coordinadores de los grupos parlamentarios fijaron la posición de sus respectivas fracciones, manifestando lo siguiente:

-Senador Héctor Sánchez López (fijó la posición de la fracción parlamentaria del PRD en el Senado).- En torno a la reforma del Distrito Federal hizo observaciones relativas a

la violación de los ciudadanos a votar y ser votado, así como el veto hecho para quien haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Señaló que esa reforma no debía considerarse definitiva.

-Senador Gabriel Jiménez Remus (fijó la posición de la fracción parlamentaria del PAN).- Manifestó que su fracción daba su voto a favor del dictamen a pesar de que no estaban en total concordancia con el texto del artículo 56 (referente al Senado), así como con la disposición que impedía la reelección de consejeros ciudadanos, ni el incremento en los recursos del financiamiento a los partidos políticos en la proporción que la iniciativa establecía, sobre todo ante la escasez de recursos que el país sufría. Asimismo, advirtió los avances que significaba dar voz al 20% de la población de México residente en el Distrito Federal para elegir a la autoridad gobernante y las bases que daban mayor representatividad de la Asamblea Legislativa a esa porción del país.

-Senador Fernando Ortiz Arana (fijó la posición de la fracción parlamentaria del PRI).- Señaló que los partidos habían demostrado que podían conciliar sus aspiraciones políticas, demostrando capacidad de cambio, flexibilidad y apertura como factor decisivo en la transformación del país. Reconoció el mérito por el impulso dado por el presidente de la República, Ernesto Zedillo, a la reforma, puesto que promovió el acuerdo entre los partidos y cumplió el compromiso hecho con la ciudadanía cuando tomó posesión de su encargo.

Finalmente, se hizo la votación del proyecto de Decreto que reformó y adicionó la Constitución, contándose 124 votos en pro y ningún voto en contra, por lo que fue aprobado por unanimidad, ordenando la Presidenta se pasase a las legislaturas de los Estados.

Cabe mencionar, que tal Decreto de reformas y adiciones a la Constitución aprobado por el Senado sostuvo lo mismo que lo dispuesto por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en lo que a la Asamblea Legislativa se refiere, el cual se anexa al presente trabajo con el No. 5.

3.4 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Jerárquicamente rigen las funciones, organización y facultades de la Asamblea Legislativa los siguientes ordenamientos:

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, base primera.

2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es la norma fundamental de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Federal (a. 1 del propio Estatuto²³²).

3.- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, conforme a lo establecido en el artículo 122 Constitucional y el Estatuto de Gobierno (a. 1º de tal Ley Orgánica²³³).

4.- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual regula el funcionamiento y fija los procedimientos de deliberación y regulación de la Asamblea Legislativa, así como la organización de las unidades administrativas de la misma (a. 1 de dicho Reglamento²³⁴).

3.5 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 122 Constitucional²³⁵ señala que las autoridades locales de gobierno en el Distrito Federal son:

- a) Ejecutivo a cargo del Jefe de Gobierno del D.F.
- b) Legislativo a cargo de la Asamblea Legislativa del D.F.
- c) Judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

²³² *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Porrúa, 19ª edic., 2000, p. 9.

²³³ *Ley orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Porrúa, 19ª edic., 2000, p. 53.

²³⁴ *Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Porrúa, 19ª edic., 2000, p. 79.

Por tanto, respecto a la naturaleza jurídica y definición, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa señala en su artículo 7 que "La Asamblea Legislativa es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que les confiere la presente ley."²³⁶

Al respecto, el investigador Juan José Ríos Estavillo²³⁷ sostiene que, materialmente, al no ser las actividades de la Asamblea totalmente legislativas, su verdadera función es cuasilegislativa. Lo anterior, en virtud de que no puede determinar libre y autónomamente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por estar confiada su expedición al Congreso de la Unión, porque solo se le han confiado tres funciones parlamentarias: la propiamente legislativa, la administrativa interna y la de gestión, no así la función jurisdiccional, y porque a diferencias de los órganos plenamente legislativos del país, la Asamblea no tiene facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente, consecuentemente, no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución federal, y tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos Estados.

Los juristas Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya señalan que la expresión "poderes locales" hace referencia a los órganos supremos de las entidades federativas a quienes se les encomienda alguna de las tres funciones básicas del poder público en el ámbito local, como son la legislativa, ejecutiva o judicial, esto es, los poderes locales son aquellos órganos de carácter constitucional que corresponden al órgano de alguno de los Estados miembros o al Distrito Federal dentro de un Sistema Federal.²³⁸

Posteriormente, ambos investigadores señalan que, a diferencia de los Estados miembros que tienen su propia Constitución emanada de su respectivo órgano constituyente

²³⁵ *Diario Oficial de la Federación*, de 22 de agosto de 1996, p. 8.

²³⁶ *Ley orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Colección Ordenamientos Jurídicos ALDF, 1999, p. 10.

²³⁷ Carbonell, Miguel (coordinador), *op. cit.*, nota 77, t. IV, pp. 325-332.

local, el Distrito Federal cuenta con un Estatuto de Gobierno que emana del Congreso de la Unión, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica especial de dicha entidad federativa, como sede de los poderes de la Federación, cuyo gobierno está a cargo de los "poderes federales" como de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, previéndose un sistema de distribución de competencias distinto al del resto de las entidades federativas, toda vez que las facultades residuales corresponden al Congreso de la Unión y las facultades legislativas expresas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.6 FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Este tema se desarrollará más adelante, en el Capítulo V de la presente Tesis.

3.7 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El órgano legislativo del Distrito Federal se compone de una cámara o asamblea, por lo mismo, su estructura corresponde al sistema unicameral.

Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²³⁹

Integración de la Asamblea Legislativa

El artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁴⁰ señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con 66 diputados locales electos en

²³⁸ *Op. cit.*, nota 158, t. P-Z, pp. 2909-2915.

²³⁹ *Op. cit.*, nota 232, p. 22.

forma directa por la ciudadanía, y representan a la población que habita en cada uno de los 40 distritos electorales en los que está dividida la ciudad, de la siguiente manera:²⁴⁰

a) 40 de ellos son electos por voto directo en cada uno de los distritos electorales, por tanto, se eligen siguiendo el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

b) Los 26 diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada partido representado en la Asamblea y conforme al lugar que ocupen en la lista registrada por su partido. Es decir, mediante el sistema de listas integradas en una sola circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio de la entidad.

Los diputados de la Asamblea Legislativa se reúnen en dos periodos de sesiones ordinarias (a. 27 Ley Orgánica ALDF):

a) Primer período de sesiones ordinarias: del 17 de septiembre al 31 de diciembre.

b) Segundo período de sesiones ordinarias: del 15 de marzo al 30 de abril.

Durante sus recesos, la Asamblea puede celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno, a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha Comisión o del Jefe de Gobierno del D.F.

Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa

1. *Comisión Instaladora.*- La instalación de la Asamblea Legislativa está a cargo de una Comisión Instaladora, quien convocará a los Diputados de una nueva Legislatura dos días antes del inicio del primer período de sesiones, para la elección de la primera Mesa Directiva (aa. 25 y 26 de Ley Orgánica de la ALDF).

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 17.

²⁴¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, pp. 528-529.

2. *Mesa Directiva.*- Es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los períodos de sesiones (a. 31 Ley Orgánica ALDF), está integrada por un presidente, 4 vicepresidentes, 2 secretarios y 2 prosecretarios, electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente, quienes durarán en su cargo un mes sin posibilidad de reelección para el período inmediato en el mismo cargo (a. 32 Ley Orgánica ALDF). Corresponde a la Mesa Directiva (a. 35 Ley Orgánica ALDF): preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones, cuidar la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea y de los acuerdos del Pleno.

3. *Comisión de Gobierno.*- Es el órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma, la cual se reúne por lo menos una vez al mes y está formada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, más otros diputados del grupo mayoritario de la Asamblea (a. 41 Ley Orgánica ALDF), eligiendo de entre sus miembros un presidente y un secretario. La Comisión de Gobierno es elegida en la sesión inicial del primer período de sesiones ordinarias de cada Legislatura (aa. 42 y 43 Ley Orgánica ALDF).

4. *Comisiones.*- La Asamblea cuenta con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integran proporcionalmente con el número de Diputados electos por el Pleno de la Asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de 13 integrantes (aa. 45 y 49 Ley Orgánica ALDF). Tipos de comisiones (a. 46 Ley Orgánica ALDF):

a) Comisión de Gobierno

b) De análisis y Dictamen Legislativo: Son de carácter definitivo y funcionan para toda la legislatura, es decir, son permanentes y se denominan ordinarias (a. 47 Ley Orgánica ALDF). Cada Comisión cuenta con una Mesa Directiva (a. 49 Ley Orgánica ALDF). La competencia de cada comisión deriva de su denominación, en relación a las materias legislativas de la Asamblea previstas en el Estatuto de Gobierno, excepto la de Estudios

Legislativos y Prácticas Parlamentarias, a la que corresponde estudiar y dictaminar las propuestas de iniciativas de leyes o decretos que no sean materia exclusiva de alguna comisión ordinaria (a. 50 Ley Orgánica ALDF). Las reuniones de estas comisiones pueden ser públicas o privadas. Las comisiones pueden citar a servidores públicos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades, asimismo, pueden solicitar a la Administración Pública del Distrito Federal la información que precisen para el desarrollo de sus trabajos (a. 57 Ley Orgánica ALDF). Son 32 Comisiones (a. 48 Ley Orgánica ALDF).

c) De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda: Es de carácter definitivo y funciona para toda la legislatura, es decir es permanente y se denomina ordinaria. Cuenta con una Mesa Directiva. Ejerce sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa (a. 51 Ley Orgánica ALDF).

d) De Investigación: Son de carácter transitorio (a. 53 Ley Orgánica ALDF). Se integran para investigar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal (a. 54 Ley Orgánica ALDF).

e) Jurisdiccionales: Son de carácter transitorio. Se integran para los efectos de responsabilidades respecto de los Diputados que llegasen a desempeñar alguna otra comisión, servicio o empleo remunerado de la federación, de las otras autoridades locales del Distrito Federal, de los Estados o municipios sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, debiendo cesar sus funciones durante el tiempo que ejerzan la nueva ocupación, así como la incompatibilidad con otros cargos de elección popular federales o locales (a. 55 Ley Orgánica ALDF).

f) Especiales: Son de carácter transitorio. Son las comisiones que se integran para tratar asuntos que no sean competencia de las ordinarias, de investigación o jurisdiccionales (a. 56 Ley Orgánica ALDF).

5. *Comités.*- La Asamblea cuenta para su funcionamiento administrativo con comités. Sus miembros son designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno (a. 61 Ley Orgánica ALDF). Los comités son los siguientes (a. 60 Ley Orgánica ALDF):

- a) Administración
- b) Asuntos Editoriales
- c) Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas
- d) Bibliotecas, y
- e) Asuntos Internacionales.

6. *Diputación Permanente.*- Es el órgano deliberativo que sesiona durante los recesos de la Asamblea (a. 63 Ley Orgánica ALDF). Esta es nombrada por los grupos parlamentarios el día de clausura de cada período ordinario de sesiones, siendo instalada el primer día hábil después de que concluya tal período ordinario (a. 62 Ley Orgánica ALDF). Está conformada por 7 Diputados del grupo legislativo mayoritario y 6 de acuerdo a la representación de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea (a. 64 Ley Orgánica ALDF). Cuenta con una Mesa Directiva, la cual coordina los trabajos de la Diputación (a. 66 Ley Orgánica ALDF). La Diputación dará cuenta del ejercicio de sus funciones en la segunda sesión del período ordinario inmediato (a. 75 Ley Orgánica ALDF).

7. *Unidades administrativas.*- La Asamblea dispondrá de las unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto, algunas de ellas son la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, la Coordinación General de Comunicación Social, el Instituto de Investigaciones Legislativas, el Centro de Informática y Documentación (aa. 76, 78 y 79 Ley Orgánica ALDF).

8. *Grupos parlamentarios.*- Los Diputados que pertenezcan a un mismo partido pueden constituirse en grupo parlamentario para actuar en forma coordinada en todos los trabajos de la Asamblea. Los coordinadores de los grupos parlamentarios son el conducto

para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva en todo lo referente a la integración y participación de sus miembros en las comisiones especiales, las de carácter protocolario y las de representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país (aa. 81 y 82 Ley Orgánica ALDF).

El ejercicio de las funciones del conjunto de los Diputados de la Asamblea Legislativa, durante el tiempo de su encargo, constituye una legislatura de dicha Asamblea, la cual se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda. Además, la Asamblea se renovará en su totalidad cada 3 años (aa. 7 y 9 Ley Orgánica ALDF).

Para que la Asamblea pueda abrir sus sesiones y ejerza sus atribuciones, necesitará la concurrencia de más de la mitad del total de sus miembros (a. 28 Ley Orgánica ALDF).

Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que para ser Diputado de la Asamblea Legislativa se deben cumplir los siguientes requisitos:²⁴²

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos,
2. Tener 21 años cumplidos al día de la elección,
3. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de la elección,
4. No estar en el servicio activo del ejército, ni tener mando en la policía del Distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de la jornada electoral,
5. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, miembro de la Judicatura Federal o del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, a menos que se separe de su cargo en forma definitiva 90 días antes de la elección,

6. No ser ministro de culto religioso,

7. No haber desempeñado en el período anterior el cargo de diputado propietario ni como suplente si estuvo en ejercicio.

Asimismo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se desprenden las siguientes reglas:

a) La no reelección relativa.- Los Diputados no pueden ser reelectos para el período inmediato, los suplentes podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes (a. 37 Estatuto).

b) La incompatibilidad con otras funciones públicas.- Los Diputados están impedidos, durante el período de su encargo, para desempeñar comisiones o empleos remunerados en la Federación, Distrito Federal o Estados, a menos que obtengan licencia de la Asamblea, pero en este caso, cesarán en sus funciones de representación durante el tiempo en que se encuentre en ejercicio. La violación a esto se sanciona con la pérdida del cargo de Diputado (a. 37 Estatuto).

c) La inmunidad.- Los Diputados de la Asamblea disfrutan de las mismas garantías que la Constitución ofrece a los legisladores federales (diputados y senadores), en consecuencia, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, por tanto, no podrán ser sometidos al procedimiento preparatorio para el ejercicio de la acción penal y menos a un proceso de esta naturaleza, por ese motivo. Por otra parte, el presidente de la Asamblea tiene la obligación de hacer respetar la inmunidad constitucional de los Diputados y la inviolabilidad del recinto (a. 41 Estatuto).

²⁴² *Op. cit.*, nota 232, pp. 17-18.

d) Las responsabilidades.- Los miembros de la Asamblea son sujetos de la aplicación de la ley federal que determina las responsabilidades de los servidores públicos (a. 6º Ley Orgánica ALDF).

De acuerdo con el citado Estatuto de Gobierno, en la elección de los miembros de la Asamblea operan las siguientes reglas:²⁴³

a) Serán electos cada tres años mediante voto universal, libre, directo y secreto, y por cada propietario se elegirá un suplente (a. 37, segundo párrafo del Estatuto).

b) Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional (a. 37, primer párrafo del Estatuto).

c) El territorio de la capital federal se divide en 40 distritos electorales uninominales, en cada uno se elige a un diputado por el sistema de mayoría relativa. El territorio del Distrito Federal integra la única circunscripción plurinominal de la entidad donde se disputan 26 cargos de asambleístas por el principio de representación proporcional (a. 37, primer párrafo del Estatuto).

d) Para que un partido político pueda registrar su lista de candidatos por el principio de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en los 40 distritos uninominales (a. 37, inciso a) del Estatuto).

e) El partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida, tiene derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional (a. 37, inciso b) del Estatuto).

f) Ningún partido político podrá contar con más de 42 diputados (63%) a la Asamblea electos mediante ambos sistemas (a. 37, inciso a) del Estatuto).

g) El partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, tiene derecho a que se le asigne el número de diputados necesario en la lista plurinominal que registró, para que alcance la mayoría absoluta, esto es, 34 curules (a. 37, inciso b) del Estatuto).

²⁴³ Ver anexo 8 en el capítulo correspondiente del presente trabajo, en donde consta un cuadro con los integrantes que han conformado la Asamblea Legislativa.

Es el conjunto de etapas que permiten a la Asamblea el desarrollo de sus atribuciones y, a través de él, se producen reformas, leyes, modificaciones legislativas y decretos. La expedición de leyes y decretos de la Asamblea se rige por las siguientes reglas:²⁴⁴

1. La Iniciativa.- La iniciativa de ley o decreto es el primer paso en el procedimiento legislativo. En el sistema jurídico mexicano existen variantes respecto a los sujetos facultados para proponer iniciativas de ley o decreto, algunas Constituciones locales disponen que no solamente los órganos legislativos o ejecutivos tienen tal facultad, sino que la circunscriben a otro tipo de sujetos como los privados (ciudadanos, entes privados, etc.).²⁴⁵

El artículo 84 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa sostiene que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde a sus miembros, a la ciudadanía (a través de la iniciativa popular) y al Jefe de Gobierno. Siendo facultad exclusiva de éste último, formular las iniciativas de ley de ingresos y los decretos de presupuesto de egresos que debe enviar anualmente a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre si inició su encargo en ese mes.

La iniciativa pasará a una comisión para su estudio, pero si se trata de iniciativa popular, ésta será turnada a una comisión especial para efecto de que verifique si cumple con los requisitos de la Ley de Participación Ciudadana, y de ser procedente, la remitirá a la Mesa Directiva o Comisión de Gobierno para que se turne a la comisión que corresponda su análisis, en caso contrario, se desechará de plano la iniciativa (a. 85 Ley Orgánica ALDF)

2. El trámite interno.- La Asamblea trabaja en sesiones plenarias y a través de comisiones que forman sus miembros para atender materias específicas. Los proyectos de leyes o decretos son estudiados y dictaminados por las comisiones a las que correspondan, después son sometidas al debate y a la votación del pleno de la Asamblea.

²⁴⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, pp. 532-533.

²⁴⁵ *Op. cit.*, nota 80, pp. 98-99.

Es decir, la iniciativa pasará a una comisión, la cual deberá revisar, estudiar, analizar y reformar, en su caso, la iniciativa y formular su dictamen para ser presentado ante el Pleno en un plazo máximo de 30 días a partir de su recepción en la comisión, el cual deberá ir firmado por la mayoría de sus miembros (aa. 22 y 23 Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF²⁴⁶)

La Asamblea tiene facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito ante el Congreso de la Unión, las cuales primeramente pasarán a comisión para su dictamen, y posteriormente, aprobado por el Pleno, la Asamblea decidirá ante qué Cámara del Congreso la presentará, lo cual se hará mediante su Mesa Directiva (a. 71 Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF).

3. La Promulgación y el veto suspensivo.- Las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa se enviarán al Jefe de Gobierno para su promulgación. Como en el caso del Congreso de la Unión, el titular del Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad del veto suspensivo. En consecuencia, el Jefe de Gobierno puede hacer observaciones y devolverlas con los proyectos en un plazo de 10 días hábiles. Si el plazo se interrumpe por la conclusión del periodo de sesiones, el Jefe de Gobierno podrá devolver la ley o el decreto el primer día hábil en que la Asamblea se vuelva a reunir. De no ser devuelto en este plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación (a. 87 Ley Orgánica ALDF)

El proyecto devuelto con las observaciones deberá discutirse nuevamente. Si las observaciones son aceptadas o si se rechazan por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será ley o decreto y se remitirá nuevamente al Jefe de Gobierno para su promulgación.

El veto se restringe a la formulación de observaciones que sólo darían lugar a ciertas modificaciones, por tanto, el Gobernador del Distrito Federal de ninguna manera tiene competencia para rechazar en su integridad una ley o decreto aprobado por la Asamblea.

²⁴⁶ Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, Colección Ordenamientos Jurídicos ALDF, 2001, pp.52-53.

4. El Refrendo y promulgación.- El decreto de promulgación que firme el Jefe de Gobierno, relativo a la ley o decreto expedido por la Asamblea, contendrá la orden de cumplir con el instrumento promulgado y de publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La palabra promulgar proviene de las locuciones latinas 'pro vulgare' que significa 'para el vulgo', por tanto, en término estrictamente gramatical, la promulgación implica dar a conocer algo a una población. Sin embargo, en los procedimientos de la Asamblea, además del acto de la promulgación existe el de la publicación en la Gaceta Oficial.

La promulgación de las leyes y decretos impone al Jefe de Gobierno la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos: 1. El texto de la ley o decreto de la Asamblea que sea materia de la promulgación; 2. El mandato del Jefe de Gobierno a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga; 3. La orden de publicación en la Gaceta Oficial para que se haga del conocimiento público, y 4. La firma del Jefe de Gobierno, esta figura se denomina refrendo. Por tanto, la promulgación consiste en ordenar el cumplimiento de una ley o decreto

5. La excepción a la promulgación y refrendo.- No opera la promulgación ni el refrendo en el caso de la expedición de la ley orgánica de la Asamblea Legislativa que regule su estructura y funcionamiento interno, simplemente se envía al Jefe de Gobierno para efectos de su publicación, en términos de lo ordenado por el a. 122 Constitucional.

6. La Publicación.- La publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal permite que la ley o decreto de la Asamblea sea conocido por la población, además, determina su vigencia y la obligación que los gobernantes y gobernados tienen de darle cumplimiento (a. 88 Ley Orgánica ALDF).

3.8 CUADROS COMPARATIVOS ENTRE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

A continuación, se desarrollarán varios cuadros comparativos entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y las diversas legislaturas de la Asamblea Legislativa de la misma entidad.

-CUADRO A (p. 188): "DIFERENCIAS ENTRE AMBOS ÓRGANOS": En este cuadro comparativo se señalan las diversas diferencias que existen entre la Asamblea Legislativa y la Asamblea de Representantes, así como comentarios derivados de dichas diferencias.

-CUADRO B (p. 197): "ÓRGANOS DE TRABAJO: COMISIONES Y COMITÉS": En este cuadro, se mostrarán todos y cada uno de las Comisiones y Comités de que se valieron las diversas legislaturas de la Asamblea Legislativa y de la Asamblea de Representantes para llevar a cabo sus diversas funciones de trabajo, es decir, la manera en que se organizó cada órgano para efecto de llevar a cabo sus variadas actividades.

-CUADRO C (p. 200): "FRACCIONES PARLAMENTARIAS": En este inciso, se señalarán las fracciones parlamentarias que conformaron cada una de las Asambleas, así como el número de Representantes o Diputados de tales partidos.

A) DIFERENCIAS ENTRE AMBOS ÓRGANOS

	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	ASAMBLEA LEGISLATIVA	COMENTARIOS
Concepto:	"Órgano de <i>representación ciudadana</i> en el Distrito Federal". (Derogada base 3ª de la f. VI del a. 73 Constitucional)	"Órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente ley" (a. 7 Ley Orgánica ALDF). Para el Lic. Fix-Zamudio, es un órgano en el DF que tiene a su cargo desarrollar la facultad de crear normas generales conocidas como leyes.	La ARDF no era un órgano de gobierno, por tanto no se trata de un "representante" del gobierno ni de aquellos que administran o ejecutan las actividades propias del Estado o que detentan el poder público, puesto que como lo indica su definición, se trata de un representante de la ciudadanía. Por tanto, sus resoluciones no administraban ni conducían de manera obligatoria la conducta de los ciudadanos ni de las autoridades, a menos que se tratara de ciertas atribuciones otorgadas por la propia Constitución, como la reglamentaria. Asimismo, cabe mencionar que la representación ciudadana se refiere al sistema en que los ciudadanos delegan en personas e instituciones la capacidad de representar sus ideas e intereses y actuar en su nombre. En cambio, la ALDF como si es un órgano de gobierno, sus acuerdos, resoluciones (leyes, reformas, reglamentos, etc.) son obligatorios tanto para los gobernados como para los gobernantes, siempre y cuando tal facultad esté contemplada en la Constitución
Naturaleza Jurídica:	Es un órgano de representación ciudadana	Es un órgano cuasilegislativo	Esto significa que la ARDF era una representación ciudadana que no legislaba, sino que sólo reglamentaba materias

			<p>relacionadas con la policía y buen gobierno y servicios públicos²⁴⁷ Por tanto, de manera limitada, tenía facultades reglamentarias, las cuales son funciones generalmente realizadas por el poder ejecutivo.</p> <p>O sea, el objeto de la ARDF, según el Senado, era mantener la unidad de las decisiones políticas, descentralizando únicamente su ejecución.</p> <p>Mientras que la ALDF se trata de un órgano que desarrolla la función legislativa (actividad propia del Estado), la cual consiste en la elaboración de leyes (abstracción, imperatividad y generalidad)</p>
Facultades:	<p>NO disponía de atribuciones legislativas, puesto que sus principales facultades eran de gestoría y representación de los derechos de los habitantes del DF ante las autoridades; expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; opinión y sugerencia respecto de ciertas acciones por parte del gobierno del DF; iniciar leyes o decretos ante el Congreso relativas al DF; convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia.</p> <p>Pero es importante señalar que en 1993, se le otorgan ciertas facultades legislativas.</p>	<p>Se dota de facultades legislativas a la Asamblea en materias enunciadas en la Constitución, como en materia electoral, civil, penal, del Registro Público de la Propiedad y Comercio, de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas y de adquisiciones y obras públicas.</p>	<p>Aquí, es necesario señalar que tanto la doctrina como la jurisprudencia sostiene que la facultad reglamentaria, conferida constitucionalmente al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de poderes, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la <i>ejecución de la ley</i>, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que pueda excederse en el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.²⁴⁸ Por tanto, la ARDF al efectuar esta facultad reglamentaria, únicamente expedía disposiciones</p>

²⁴⁷ *Op. cit.*, nota 197, p. II.

²⁴⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: "Facultad Reglamentaria. Sus límites.", Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, t. II, Segunda Parte-I, julio a diciembre de 1988, p. 261.

			<p>generales cuyo objeto era la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, sin que pudiera excederse, contrariar o alterarlas</p> <p>Con relación a la ALDF, se hace notar que las facultades no conferidas expresamente a dicho órgano son reservadas al Congreso. Por tanto, la facultad genérica pertenece al Congreso y la facultad específica listada en el a. 122 Constitución pertenece a la Asamblea.</p>
Fundamento Constitucional	<p>Artículo 73, f. VI, bases 3ª y 4ª de la Constitución Federal de la República.</p> <p>Con la reforma de 25 de oct. de 1993, se señala al Art. 122 Constitucional también como fundamento.</p>	Artículo 122 Constitucional.	<p>Las modificaciones constitucionales de 1993 y 1996 suprimieron la reglamentación contemplada en la fracción VI del a. 73 Constitucional, el cual señalaba las facultades del Congreso de la Unión, creando un ordenamiento específico de la entidad, cuyas bases están contenidas en el a. 122 Constitucional²⁴⁹</p> <p>Es decir, inicialmente, la ARDF era regulada por el a. 73 Constitucional, el cual contenía las facultades del Congreso de la Unión. Mientras que la ALDF es regulada por el a. 122 Constitucional, el cual señala las autoridades del DF, siendo esto último más apropiado, puesto que el hecho de que en una misma disposición legal se regule la organización y autoridades de dicha entidad, otorga mayor exactitud, seguridad, claridad y precisión a los gobernados respecto del DF.</p>
Existencia del Estatuto de Gobierno del D.F.	<p>El sustento de la organización del DF, esto es su estructura de gobierno y el desarrollo de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, se encontraba</p>	<p>El Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del DF, el cual consiste en la norma fundamental de organización y</p>	<p>Es importante señalar, que el Estatuto de Gobierno equivale a las constituciones políticas de los Estados, en consecuencia, la ALDF difiere de los Congresos estatales</p>

²⁴⁹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, p. 525.

	<p>plasmado únicamente en la Constitución y no en un ordenamiento jurídico de carácter local, puesto que al carecer de autonomía, no podía darse una Constitución que estableciera su organización interna.</p> <p>Es importante señalar que con la reforma de 25 de oct. de 1993 se otorga al Congreso la facultad de emitir el Estatuto de Gobierno del DF (D.O.F. de 26 de julio de 1994)</p>	<p>funcionamiento del gobierno del DF.</p>	<p>en que éstos tienen la facultad constituyente, es decir, pueden reformar sus constituciones e, inclusive, expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno sólo puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión²⁵⁰</p> <p>Por tanto, en México se dice que un Estado es autónomo por el hecho de que de conformidad con la Constitución federal, tiene competencia para darse su propia Constitución (es el ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de un espacio político, los poderes públicos estatales, y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares; y además, otorga una serie de derechos a favor del gobernado y le impone una serie de obligaciones), la cual tiene límites, y que son aquellos que impone la Constitución federal, pero no obstante esto, la Constitución de un Estado tiene el carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior.²⁵¹</p> <p>Asimismo, el hecho de que el Estatuto de Gobierno sea el ordenamiento que regule la organización y funcionamiento del DF (con fundamento en el a. 122 Constitucional), da mayor certeza, precisión y seguridad tanto a las propias autoridades como a los gobernados con respecto a las facultades, sus actuaciones y actividades, de cada uno de los diversos órganos de gobierno del DF</p>
<p>Gobierno del D.F.</p>	<p>El gobierno del DF recae en el Presidente de la República, y únicamente el Congreso de la Unión</p>	<p>La reforma de 22 de agosto de 1996 significó la elección del Jefe de Gobierno y de los integrantes de la Asamblea</p>	<p>Esto significa que anteriormente el DF no se gobernaba a sí mismo, careciendo de autonomía, puesto que no creaba los</p>

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 527.

²⁵¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 58, pp. 160-161.

	<p>legislaba en lo relativo a tal entidad.</p> <p>Con la reforma al a. 122 Constitucional de 25 de octubre de 1993, el DF quedó con órganos administrativo, legislativo y judicial más autónomos, aunque los poderes federales se hayan reservado facultades importantes.</p>	Legislativa.	<p>órganos que lo gobernaban ni elegía a sus autoridades. La reforma de 1993 significó facultades más amplias a sus órganos en varios órdenes.</p> <p>Pero la reforma de 1996, significó un mayor avance en cuanto a la autonomía y autogobierno de dicha entidad, puesto que mediante el voto universal, libre y secreto, los ciudadanos pudieron elegir a su gobernante y a los miembros del órgano legislativo local. Asimismo, esta reforma atribuyó <i>categoría política</i> al DF, ya que la ciudadanía en él radicada tuvo derecho a elegir a sus autoridades políticas (Jefe de Gobierno, diputados de la ALDF y titulares de las circunscripciones político-admvas.) de la propia entidad, así como a los diputados y senadores del Congreso.</p>
Integración	La integran representantes.	Se integra por ciudadanos denominados diputados.	<p>A pesar de que los diputados son representantes del pueblo, la diferencia con los "representantes" es que los primeros legislan, mientras que los segundos eran <i>gestores</i> de su comunidad. Es decir, tenían funciones de gestoría, representación de los habitantes ante las autoridades, de opinión y sugerencia ante ciertas acciones del Gobierno.²⁵²</p> <p>Al respecto, la Ley Orgánica de la ARDF definía las funciones de gestoría ciudadana señalando que cada representante era gestor y promotor ante las autoridades admvas. de los derechos sociales de los habitantes del DF con quienes procuraría tener una comunicación permanente.</p>
Creación	Su creación se publicó el 10 de agosto	El surgimiento de esta Asamblea se	

²⁵² Aguirre Vizuett, Javier, *op. cit.*, nota 178, p. 174.

	de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.	publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996 al Art. 122	
El derecho de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea	<p>La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la ARDF correspondía a:</p> <p>a) la propia Asamblea,</p> <p>b) a los representantes de los vecinos organizados,</p> <p>c) para mayor participación ciudadana se estableció el derecho de iniciativa popular (con un mínimo de 10,000 ciudadanos) respecto de las materias competencia de la Asamblea.</p> <p>En 1993, la facultad de iniciar leyes o decretos correspondió a:</p> <p>a) a sus representantes,</p> <p>b) Presidente de la República, y</p> <p>c) Jefe del DF (a. 122, f. V Constitucional)</p>	<p>La facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea corresponde a:</p> <p>a) a sus diputados,</p> <p>b) al Jefe de Gobierno del DF</p> <p>c) a los ciudadanos del DF a través de la iniciativa popular (a. 46 Estatuto)</p>	<p>El hecho de que el presidente de la República tuviera la facultad de iniciar leyes o decretos ante la ARDF (a partir de 1993) significaba un mayor autocontrol por parte de las autoridades federales, y en especial del titular del Ejecutivo, al DF. Es decir, el presidente no sólo nombraba al Jefe del DF, sino que además tenía el derecho de iniciativa ante la ARDF, por tanto intervenía tanto en el órgano ejecutivo como en el incipiente órgano legislativo del DF.</p> <p>En cambio, tal derecho de iniciativa otorgado por la Constitución al presidente desaparece con la ALDF, implicando una disminución en la intromisión de las autoridades federales, y en especial del presidente, en los asuntos del DF, y por tanto, una mayor autonomía de dicha entidad en relación a sus asuntos, como lo es la actividad legislativa. Es decir, la desaparición del derecho de iniciativa por parte del titular del Ejecutivo Federal en la ALDF significa una mayor autonomía del DF, en virtud de que no sólo sus habitantes eligen a sus gobernantes o representantes, sino que también es la propia entidad quien empieza a tomar un mayor número de decisiones relacionadas con ella, sin la intervención y consentimiento directo del presidente.</p>
Comunicación y promulgación	A partir de 1993, los proyectos de las leyes o decretos que expedía, se remitían para su promulgación al	Los proyectos de leyes o decretos que expedía, se comunicarán y remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del	Lo cual quiere decir, que la persona facultada para hacer observaciones y devolver el proyecto para su discusión, en

de las resoluciones emitidas (ley o decreto)	presidente de la República. Siendo únicamente referendados por el Jefe del DF (aa. 122, f. V Constitucional, 40 y 48 del Estatuto).	DF (aa. 40 y 48 Estatuto).	el caso en que esté de desacuerdo, actualmente con la ALDF es el Jefe de Gobierno, y ya no el presidente de la República como sucedía anteriormente con la ARDF. Por tanto, esta diferencia también implica una mayor autonomía por parte de los órganos locales de gobierno del DF. Es decir, durante la ARDF era lógico que el presidente promulgara los proyectos de leyes o decretos puesto que tenía a su cargo el gobierno de dicha entidad, el cual lo ejercía mediante el Jefe del DF. Pero con la elección mediante voto libre, universal y secreto por parte de los habitantes del DF de la autoridad local consistente en el Jefe de Gobierno, tal derecho de promulgación por parte del presidente dejó de tener razón de ser, puesto que el titular de la función ejecutiva en tal entidad es el Jefe de Gobierno (a pesar de que el presidente todavía tiene reservadas ciertas facultades) y por tanto, el indicado para promulgar iniciativas de leyes o decretos elaborados por la propia ALDF
Convocatoria a sesiones extraordinarias	Era a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del presidente de la República o del Jefe del DF ²⁵³	Es a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del DF ²⁵⁴	Esta diferencia también implica mayor autonomía por parte de las autoridades locales del DF con relación a las autoridades federales, y en especial al titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, una menor intervención por parte de éstos últimos en los asuntos que atañen exclusivamente al DF.
Gobierno del	Está a cargo de los Poderes de la	Está a cargo de los Poderes Federales, y	Esta diferencia implica que durante la

²⁵³ *Op. cit.*, nota 209, p. 4.

²⁵⁴ *Op. cit.*, nota 235, p. 9.

D.F.	Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del DF (a. 7 Estatuto ²⁵⁵).	de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local ²⁵⁶	existencia de la ARDF los Poderes de la Unión gobernaban al DF, pero con la ALDF el gobierno está a cargo tanto de los Poderes de la Unión (ciertas atribuciones) como por los órganos locales. Esto se debe a que dentro del régimen federal opera un sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y las de las entidades miembros en lo referente al ejercicio de los 3 poderes, basado en el principio que dice que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas contenido en el a. 124 Constitucional, por tanto, ambos tipos de órganos legislativos (Congreso de la Unión y la ALDF) despliegan una misma función pero con competencias diferentes determinadas por la Constitución.
Para acudir a la Suprema Corte de Justicia para que conozca de alguna controversia constitucional, es necesario:	Que lo acuerden las 2/3 partes de los miembros presentes en la sesión respectiva (a. 31 Estatuto)	Que se acuerde en la sesión respectiva	El hecho de que con la ALDF únicamente sea necesario el 51% de los votos de los diputados presentes en la sesión respectiva para acudir ante la Suprema Corte de Justicia para que conozca de alguna controversia constitucional en la que el DF sea parte, y no el 66% (2/3 partes) de los miembros como era necesario en la ARDF, implica mayor posibilidad por parte de la ALDF de ejercer tal derecho.
% de la votación necesaria para que un	Todo partido político que alcance por lo menos el 1½% del total de la votación, le serán atribuidos representantes por el principio de	El partido político que por sí solo alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de	Esto implica que actualmente, con la ALDF, sea más difícil que a un partido se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, puesto que es

²⁵⁵ *Op. cit.*, nota 210, p. 46.

²⁵⁶ *Op. cit.*, nota 106, p. 12.

partido político se le asignen miembros	representación proporcional (a. 122, f. III, inciso b) Constitucional).	representación proporcional (a. 37, f. IX, inciso b) Estatuto).	necesario que alcance por lo menos el 2% del total de la votación, mientras que antes, con la ARDF, únicamente era necesario el 1.5%.
Revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda	La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del DF (a. 43 Estatuto)	La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto: a) conocer los resultados de la gestión financiera, b) comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y c) el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.	Con la ALDF se otorgan mayores facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda, puesto que no sólo va a conocer los resultados de la gestión financiera del gobierno del DF (ARDF), sino que además comprobará que esta gestión se ajuste a los criterios señalados por el presupuesto y que se cumplan los objetivos de los programas, lo cual implica un mayor control por parte de este órgano y por tanto, de la propia ALDF, en lo referente a los gastos efectuados por el Gobierno del DF, dando mayor seguridad a la ciudadanía en relación al aprovechamiento de los fondos con los que cuenta la entidad.
Designación del Jefe de Gobierno sustituto (en caso de que no sea removido por el Senado)	Si la Asamblea estuviere en receso, la Comisión de Gobierno podrá ratificar el nombramiento del Jefe del DF y someterlo al Pleno de la Asamblea en el siguiente período ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva (a. 51, f. I Estatuto).	En caso de que la Asamblea deba nombrar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la Comisión de Gobierno convocará a sesiones extraordinarias (a. 51, f. II Estatuto).	Con la ALDF se designa al Jefe de Gobierno sustituto con la participación de todo el órgano, puesto que se convocan a sesiones extraordinarias, implicando un mayor conocimiento y participación de los diputados, ya que antes, durante la ARDF, tal ratificación era efectuada por un número muy reducido de asambleístas (Comisión de Gobierno). Es correcto que uno de los supuestos para que se convoque a sesiones extraordinarias sea la designación del Jefe de Gobierno, puesto que por su importancia y trascendencia que implica para el DF, es necesario que todos los diputados estén presentes desde el momento en que se da a conocer esta sustitución y no hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.

B) ÓRGANOS DE TRABAJO: COMISIONES Y COMITÉS²⁵⁷

I ARDF (88-91)	II ARDF (1991-1994)	III ARDF, I LEGISLATURA (94-97)	ALDF, I LEGISLATURA (97-2000) ²⁵⁸	ALDF, II LEGISLATURA (2000-2003)
1.C. de Gobierno.	1.C. de Gobierno.	1.C. de Gobierno.	1.C. de Gobierno.	1.C. de Gobierno
2.C. de Seguridad Pública y Protección Civil	2.C. de Seguridad Pública y Protección Civil	2.C. de Abasto y Distribución de Alimentos	2.C. de Abasto y Distribución de Alimentos	2.C. de Abasto y Distribución de Alimentos
3.C. de Admón. y Procuración de Justicia.	3.C. de Admón. y Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Protección de Derechos Humanos.	3.C. de Admón. Pública Local.	3.C. de Admón. Pública Local	3.C. de Admón. Pública Local
4.C. del Uso del Suelo.	4.C. de Uso del Suelo.	4.C. de Admón. y Procuración de Justicia.	4.C. de Admón. y Procuración de Justicia	4.C. de Admón. y Procuración de Justicia
5.C. de Preservac. del Medio Ambiente y Protección Ecológica	5.C. de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Recolección, Disposición, Tratamiento de Basura, Racionalización y Seguridad en el Uso de Energéticos, Agua y Drenaje, Tratamiento de Aguas y Parques y Jardines.	5.C. Especial de Atención a Grupos Vulnerables.	5.C. de Atención a la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados	5.C. de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados
6.C. de Abasto y Distribución de Alimentos.	6.C. de Abasto y Distribución de Alimentos; Mercados, Rastros, Establecimientos Mercantiles y Comercio en la vía pública.	6.C. de Ciencia y Tecnología.	6.C. de Atención Especial a Grupos Vulnerables	6.C. de Atención Especial a Grupos Vulnerables
7.C. de Educac., Salud y Asistencia Social.	7.C. de Educación, Recolección, Disposición, Tratamiento de Basura, Racionalización y Seguridad en el Uso de Energéticos, Agua y Drenaje, Tratamiento de Aguas y Parques y Jardines.	7.C. de Deporte, Juventud y Recreación.	7.C. de Ciencia, Tecnología e Informática	7.C. de Ciencia, Tecnología e Informática
8.C. de Vialidad y Tránsito	8.C. de Derechos Humanos.	8.C. de Derechos Humanos.	8.C. de Deporte y Recreación.	8.C. de Deporte y Recreación.
9.C. de Fomento Económico y Protección al Empleo.	9.C. de Desarrollo Metropolitano.	9.C. de Desarrollo Metropolitano.	9.C. de Derechos Humanos	9.C. de Derechos Humanos
10.C. de Desarrollo Agropecuario.	10.C. de Desarrollo Rural.	10.C. de Desarrollo Rural.	10.C. de Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad	10.C. por los Derechos e Integrac. de las Personas con Discapacidad
11.C. de	11.C. de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales.	11.C. de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales.	11.C. de Desarrollo Metropolitano	11.C. de Desarrollo Metropolitano
	12.C. de Educación y Cultura.	12.C. de Educación y Cultura.	12.C. de Desarrollo Rural	12.C. de Desarrollo Rural
	13.C. de Fomento Económico.	13.C. de Fomento Económico.	13.C. de Desarrollo Social	13.C. de Desarrollo Social
	14.C. de Hacienda	14.C. de Hacienda	14.C. de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales	14.C. de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales
	15.C. de Notariado	15.C. de Notariado	15.C. de Educación.	15.C. de Educación.
	16.C. de Participación Ciudadana.	16.C. de Participación Ciudadana.	16.C. de Equidad y Género	16.C. de Equidad y Género
	17.C. de Población y Desarrollo	17.C. de Población y Desarrollo	17.C. de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias	17.C. de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias
			18.C. de Fomento Cultural	18.C. de Fomento Cultural
			19.C. de Fomento Económico	19.C. de Fomento Económico
			20.C. de Hacienda	20.C. de Hacienda
			21.C. de la Juventud	21.C. de la Juventud

²⁵⁷ Op. cit., nota 197, pp. 23-27, 217-222, 300-307.

²⁵⁸ Directorio de la II y III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ubicado en la Biblioteca Francisco Zarco de dicha Asamblea.

<p>Información y Documentación. 12.C. de Vigilancia de la Admón. 13.C. del Proyecto de Reglamento Interior. 14.C. Especial sobre la Medalla al Mérito Ciudadano (se crea después) 15.C. de Centros de Integración Juvenil en el D.F.</p> <hr/> <p>--Comité de Atención Ciudadana y Seguimiento y Control de las Acciones de Gestión. --Comité de Asuntos Editoriales. --Comité de Promoción y Participación Ciudadana. --Comité de Admón.</p>	<p>7.C. de Salud y Asistencia Social; Agencias Funerarias, Cementerios y Servicios Conexos. 8.C. de Vialidad y Tránsito; Transporte Urbano y Establecimientos; Alumbrado Público y en general todos aquellos servicios públicos que no sean materia de otra Comisión. 9.C. de Fomento Económico y Protección al Empleo; trabajo no asalariado y Previsión Social y Turismo, Servicios de Alojamiento e Industria. 10.C. de Desarrollo Rural. 11.C. de Ciencia, Tecnología e Informática. 12.C. de Vigilancia de la Admón. Presupuestal y Contable del D.F. 13.C del Reglamento Interior para estudiar y dictaminar propuestas relativas a iniciativas de ley y reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra Comisión. 14.C. de Vivienda. 15.C. de Educación, Acción Cultural, Juventud, Derechos de la Mujer, Recreación, Espectáculos Públicos y Deportes. 16.C. de Desarrollo Metropolitano. 17.C. de Población y</p>	<p>18.C. de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica. 19.C. de Presupuesto y Cuenta Pública. 20.C. de Protección Civil. 21.C. de Reglamento Interior. 22.C. de Salud y Asistencia Social. 23.C. de Seguridad Pública. 24.C. de Turismo. 25.C. de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos. 26.C. de Vialidad y Tránsito Urbanos. 27.C. de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del D.F. 28.C. de Vivienda.</p> <hr/> <p>--Comité (A) de Admón. --Comité (B) de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. --Comité (C) de Bibliotecas. --Comité de Asuntos Editoriales</p>	<p>22.C. de Notariado 23.C. de Participación Ciudadana 24.C. de Población y Desarrollo 25.C. de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica 26.C. de Presupuesto y Cuenta Pública 27.C. de Protección al Empleo y Previsión Social 28.C. de Protección Civil 29.C. de Salud y Asistencia Social 30.C. de Seguridad Pública 31.C. de Turismo 32.C. de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos 33.C. de Vialidad y Tránsito Urbanos 34.C. de Vivienda 35.C. de la Contaduría Mayor de Hacienda del DF</p> <hr/> <p>--Comité de Admón. --Comité de Asuntos Editoriales --Comité de Asuntos Internacionales --Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas --Comité de Bibliotecas</p>	<p>22.C. de Notariado 23.C. de Participación Ciudadana 24.C. de Población y Desarrollo 25.C. de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica 26.C. de Presupuesto y Cuenta Pública 27.C. de Protección al Empleo y Previsión Social 28.C. de Protección Civil 29.C. de Salud y Asistencia Social 30.C. de Seguridad Pública 31.C. de Turismo 32.C. de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos 33.C. de Vialidad y Tránsito Urbanos 34.C. de Vivienda 35.C. de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del DF</p> <hr/> <p>--Comité de Admón. --Comité de Asuntos Editoriales --Comité de Asuntos Internacionales --Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas --Comité de Bibliotecas</p>
---	---	---	---	---

	<p>Desarrollo. 18.C. Especial de estudio (se crea después).</p> <hr/> <p>--Comité (A) de Atención Ciudadana y Control de Seguimiento de las Acciones de Gestión.</p> <p>--Comité (B) de Asuntos Editoriales.</p> <p>--Comité (C) de Promoción y Participación Ciudadana.</p> <p>--Comité (D) de Admón. de la Asamblea de Representantes.</p>			
--	--	--	--	--

C) FRACCIONES PARLAMENTARIAS²⁵⁹

I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.	II ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.	III ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F., I LEGISLATURA	ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., I LEGISLATURA	ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., II LEGISLATURA ²⁶⁰
PRI: 24 mr+10 rp= 34 PAN: 13 mr+5 rp= 18 PFCRN: 3mr+3 rp= 6 PPS: 3 rp= 3 PMS: 3 rp= 3 PARM: 2 rp= 2 ----- ----- ----- -----	PRI: 40 m.r.= 40 PAN: 11 rp= 11 PFCRN: 5 rp= 5 PPS: 2 rp= 2 PRD: 7 r.p.= 7 PARM: 1 rp= 1 ----- ----- ----- -----	PRI: 38 PAN: 14 ----- ----- PRD: 10 ----- PVEM: 2 PT: 2 ----- -----	PRI: 11 rp PAN: 9 rp ----- ----- PRD: 40 mr ----- PVEM: 4 rp PT: 2 rp ----- -----	PRI: 16 rp PAN: 14 mr+3 rp=17 ----- ----- PRD: 18 mr+1 rp=19 ----- PVEM: 7 mr+1 rp= 8 PT: 1rp CDPPN: 1rp DSPPN: 3 rp PCD: 1mr TOTAL: 66 Diputad.
TOTAL: Diputados	66 TOTAL: 66 Diput.	TOTAL: 66 Diputados	TOTAL: 66 Dip.	

*mr: principio de mayoría relativa

*rp: principio de representación proporcional o plurinominal

- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PFCRN: Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- PPS: Partido Popular Socialista
- PMS: Partido Mexicano Socialista (después se convierte en el PRD)
- PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PT: Partido del Trabajo
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- CDPPN: Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional
- DSPPN: Democracia Social Partido Político Nacional
- PCD: Partido Centro Democrático

El porcentaje de cada una de las fracciones parlamentarias que han conformado cada una de las legislaturas de la Asamblea de Representantes y Legislativa, así como los reglamentos y/o leyes emitidas por cada una podrán analizarse más adelante.²⁶¹

²⁵⁹ *Op. cit.*, nota 197, pp. 18, 28.

²⁶⁰ *Op. cit.*, nota 258.

²⁶¹ Ver anexo 9 del capítulo respectivo del presente trabajo que contiene gráficas de pastel y aportaciones de cada legislatura.

CAPÍTULO V

FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se realiza un estudio más concreto y preciso de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los actos emanados de dicho órgano legislativo.

Lo anterior, en virtud de que una de las características esenciales del Estado federal como México, consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el gobierno federal y las entidades. Esta distribución es señalada por la Constitución federal, ordenamiento fundamental tanto para los poderes federales como para las entidades. Asimismo, la distribución de competencias a favor de las entidades son iguales para todas ellas, excepto, obviamente para el Distrito Federal, con lo cual se busca equilibrio entre la Unión y los Estados.

En ocasiones, el reparto de competencias resulta un problema complejo, y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la Unión federal y para las entidades, en un mismo espacio político, el territorio nacional. Por tanto, en este mismo espacio político coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal.

1.- CONCEPTOS DE FACULTAD, ATRIBUCIÓN Y COMPETENCIA

1.1 CONCEPTOS DE FACULTAD, ATRIBUCIÓN Y COMPETENCIA

A) FACULTAD

I. El autor Rolando Tamayo y Salmorán señala que Hart realiza un minucioso análisis de las normas que confieren facultades. Estas normas no imponen obligaciones

ni deberes, ni proscriben formas de conducta denominadas ilícitos o delitos, sino que proporcionan a los individuos medios (facilities) para realizar sus deseos, confiriéndoles facultades jurídicas para crear, a través de ciertos procedimientos, derechos y obligaciones.²⁶²

La facultad muestra una función esencial de todo orden jurídico: la función de atribución o facultamiento de poderes, necesaria para la creación y modificación de todo orden jurídico. En el derecho privado y en el procesal, la noción de facultad es identificado con la capacidad, pero en el derecho público, la noción de facultad se encuentra asociada a la de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano (p.e. "El Congreso tiene facultad... a. 73 de la Constitución). En todos estos casos (públicos y privados) nos encontramos en presencia de una *habilitación* para crear normas jurídicas.

II. El jurista Rolando Tamayo y Salmorán señala que el concepto de facultad proviene del latín *facultas-atis* que significa 'poder o habilidad para realizar una cosa'. Normalmente, el término 'facultad' se asocia a aquello que es optativo, potestativo, de ahí, 'facultativo'. El concepto jurídico de facultad presupone la facultad, la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros. El concepto de facultad se refiere a algo que se puede hacer u omitir, pero no solamente se trata de realizar hechos lícitos (jurídicamente permitidos), sino de producir actos jurídicos válidos.²⁶³

El concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos. Por tanto, tal concepto presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica.

²⁶² *Op. cit.*, nota 104, pp. 1406-1408.

El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento de poderes necesaria para la creación y modificación de todo orden jurídico. Cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo. Cuando no se está investido de la facultad correspondiente el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados (esta última circunstancia distingue radicalmente la facultad del derecho subjetivo: cuando no tengo derecho a entrar en determinado lugar y entro, mi acto no es nulo, sino ilícito).

Facultad se opone, así, a incapacidad (ausencia de potestad) y es correlativa de la responsabilidad. Estas relaciones pueden observarse claramente en el mandato, ya que por virtud de un mandato, se confiere al mandatario ciertas facultades, para que éste se encuentre en posibilidad de celebrar ciertos actos jurídicos válidos, que tengan los efectos jurídicos previstos, actos de los que, en última instancia, el mandante será responsable.

El ejercicio de facultades (capacidades) privadas, es de la misma naturaleza que la función que desempeña un órgano legislativo habilitado por el orden jurídico para establecer normas generales. En todos estos casos (públicos y privados) se está en presencia de una habilitación para crear normas jurídicas.

III. Con relación a este término, el jurista Ignacio Burgoa²⁶⁴ sostiene que en el ámbito del Derecho significa capacitación que en favor de los órganos del Estado (los cuales son entes impersonalizados, individualizados o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Estos actos del poder público, legislativos, ejecutivos y judiciales, tienen como característica la imperatividad y coercitividad. El conjunto de órganos del Estado integra su gobierno, tomando este concepto en su sentido lato, pero si es en su

²⁶³ Tamayo y Salmorán, Rolando, *El Derecho y la ciencia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986, pp. 60-63.

connotación estricta, el gobierno sólo se refiere a la función administrativa y a los órganos que la desempeñan) establece el orden jurídico para ejercer cualesquiera de las tres funciones en que se manifiesta el poder público (que es la actividad dinámica de que está investido el Estado para efecto de conseguir sus diversos objetivos. El poder público o estatal se desenvuelve en sus tres funciones, la legislativa, administrativa y judicial, las cuales se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad y tienen como atributos esenciales la imperatividad, unilateralidad y coercitividad), de imperio o de gobierno. Sin esa capacitación ninguna autoridad puede actuar válidamente, surgiendo la nulidad de sus actos. Existe una clara diferencia entre función y facultad. La primera denota actividad, energía, dinámica o poder y la segunda implica la capacidad jurídica para desempeñarlos. Atendiendo a la índole de la actuación de los órganos estatales, las facultades pueden ser legislativas, administrativas o jurisdiccionales y, por lo que atañe a su fuente, constitucionales, legales y reglamentarias:

- Facultades legislativas.- Son aquellas que tienen como finalidad u objetivo la expedición de leyes, es decir, de actos de autoridad abstractos, impersonales y generales.
- Facultades administrativas.- Su finalidad u objetivo consiste en emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su "telos" estribe en resolver ninguna controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa ni dirimir ningún conflicto.
- Facultades jurisdiccionales.- Se traducen en que su finalidad u objetivo consiste substancialmente en la emisión de actos de autoridad que persigan por su "telos" esencial cualquiera de los objetivos que se acaban de señalar, siendo también dichos actos concretos, particularizados e individualizados.

Ninguna de las mencionadas facultades se ejercita por un sólo órgano del Estado, ya que en ningún régimen constitucional opera la exclusividad en su desempeño en favor de un único tipo formal de órganos estatales, puesto que son ejercitables por órganos que desde el punto de vista formal no correspondan a su índole.

²⁶⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 156, pp. 165, 329-331, 343-344.

B) ATRIBUCIÓN

I. El jurista José Othón Ramírez Gutiérrez sostiene que el término "atribución" de facultades, es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines.²⁶⁵

Mediante sus atribuciones, el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, salubridad, económicos, culturales, etc. El Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley. En la medida de los fines a lograr, será el alcance de la atribución de facultades, surgiendo de esto el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de acción. Sostiene Gabino Fraga que cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un órgano de autoridad puesto que en otras ocasiones, únicamente se estará ante órganos auxiliares.

II. Según el profesor Emilio Fernández Vázquez, atribución es: Señalamiento o fijación de "competencia".// Adjudicación.// Imputación.// Cargo.// Asignación.// Facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinado cargo. Atribución también significa determinado círculo de deberes, "campo de asuntos", cuya resolución corresponde a un funcionario u órgano administrativo competente. Poder específico de tomar conocimiento o no de determinado asunto dentro de la esfera administrativa.²⁶⁶

²⁶⁵ *Op. cit.*, nota 104, pp. 263-264.

²⁶⁶ Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho público*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1981, p. 60.

III. Por otro lado, el catedrático Ignacio Burgoa señala que atribución significa el acto de imputar o achacar, es decir, referir algo a alguien. Proviene del verbo latino *tribuere* que denota dar o conceder. Dentro del orden jurídico atribución implica el otorgamiento de facultades, derechos y obligaciones a cualquier órgano del Estado para desempeñar algunas de las funciones en que se manifiesta su poder público o poder de imperio. Ese otorgamiento debe provenir de la Constitución o de la ley. Se suele identificar el concepto de atribución con el de facultad. Heterodoxamente esta identificación es correcta, pero en estricta lógica jurídica la atribución entraña el acto de dar o conceder y la facultad lo que se da o concede.²⁶⁷

IV. Al respecto, el profesor Gabino Fraga afirma que la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales. Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos. Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país.

Como se puede apreciar, el problema de cuáles son las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de las relaciones que guarden el Estado y los

²⁶⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 156, p. 53.

particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse en merma de la esfera de acción de los otros.²⁶⁸

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. En cambio, el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Por tanto, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

C) COMPETENCIA

I. Al respecto, el autor Fernando Flores García sostiene que el término de competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia* (*competes, entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición. En un sentido jurídico general, se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 Constitucional dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente.²⁶⁹

II. Por otro lado, el autor Rolando Tamayo y Salmorán sostiene que en el derecho público, la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, la cual se refiere a las facultades de algún órgano como el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa.²⁷⁰

III. El jurista Emilio Fernández Vázquez afirma que competencia, en su significado gramatical, quiere decir aptitud, idoneidad. Mientras que en Derecho

²⁶⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1993, pp. 13-15, 26.

²⁶⁹ *Op. cit.*, nota 104, pp. 542 y 543.

²⁷⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit.*, nota 263, p. 63.

Administrativo puede definirse como el complejo de facultades y poderes atribuido a un determinado órgano administrativo con relación a los demás, pues el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la Administración Pública y la distribución de las distintas funciones entre ellos. En este sentido, la competencia viene a ser como una especie de "distribución" de los asuntos entre los órganos de la Administración. También se ha definido como la aptitud para obrar de las personas públicas o de sus órganos, ella determina los límites dentro de los cuales deben moverse unos y otros.²⁷¹

Asimismo, se ha dicho que la competencia es la medida de potestad de acción que corresponda a un determinado órgano, se presenta, por consiguiente, como una "medida de cantidad", como una medida de la jurisdicción atribuida a cada órgano. Puede decirse, por tanto, que la competencia de un órgano administrativo es la esfera de atribuciones a él encomendadas por el ordenamiento jurídico, o sea, el conjunto de facultades y funciones que él puede ejercer. Si para que el órgano administrativo pueda realizar válidamente una determinada actividad es necesario que esa actividad esté dentro de la esfera de sus atribuciones -pues de lo contrario, sería incompetente-, la competencia constituirá un requisito esencial del acto que se ejecute o emita. Su incumplimiento implicaría la nulidad del acto.

En su aspecto jurídico, ha sido una de las conquistas del constitucionalismo -al consagrar éste en el principio de la separación de poderes-, ya que con anterioridad a él, en el Estado absoluto o de policía, poco o nada se puede hablar de la distribución de competencias, pues el monarca ejerce todas las funciones del Estado. Esto no quiere decir que las llevase a cabo personal y materialmente, pero sí que los funcionarios que las ejecutaban lo hacían en nombre y por cuenta del soberano. El monarca poseía la potestad de "atractividad" tanto en la esfera administrativa como en la judicial, lo cual determinaba que no pudiera haber verdadera distribución de competencias en sentido

²⁷¹ Fernández Vázquez, Emilio, *op. cit.*, nota 266, pp. 112-114.

jurídico, sino tan sólo una distribución por razón de trabajo. Con posterioridad a la Revolución Francesa, los órganos van teniendo competencias que les incumben por atribución de la ley y no por concesión del soberano.

Se ha dicho que la competencia en el Derecho Público viene a ser lo que la "capacidad" en el Derecho Privado. Pero, si a primera vista parece ser así, a poco que se profundiza en el tema, se ve que son dos cosas distintas. En efecto, la competencia hace posible que cada órgano manifieste o exteriorice la voluntad de la persona jurídica de que forma parte, de no ser así, se llegaría al absurdo de que cada uno y todos los actos de una organización determinada tendrían que ser realizadas por el jefe del Estado, que sería el único capaz jurídicamente de manifestar la voluntad estatal, lo cual sería un cuasi retorno a la época que precedió a la Revolución Francesa.

Las normas que establecen la competencia, al igual que las normas organizativas en general, son jurídicas, pues permiten que el interesado pueda impugnar una resolución por incompetencia. Son, además, normas de orden público, pues no pueden ser modificadas o alteradas por la voluntad o decisión de partes; la competencia en el orden administrativo ha sido fijada con miras al interés del órgano y, como tal, es indrogable tanto por acuerdo de las partes entre sí como por acuerdo de ellas con la Administración.

La competencia es del órgano, no de la persona, y constituye un derecho-deber ineludible de aquél. La competencia de cada órgano debe establecerla el derecho objetivo, lo cual implica que ningún órgano puede establecer por sí mismo su propia esfera de competencia.

Los criterios con arreglo a los cuales el derecho objetivo determina la competencia de los órganos administrativos son varios, a saber: por razón de la "materia", esto es por la naturaleza o índole del cometido que se encomienda al órgano;

por razón de “grado”, es decir, por la posición que el órgano ocupa dentro de la escala jerárquica; por razón del “territorio”, o sea, por el ámbito espacial en que legítimamente ejerce su función; por razón del “tiempo”, o lapso dentro del cual se le legitima para ejercer la función.

IV. Con relación a esto, el jurista Ignacio Burgoa señala que la competencia en general es una condición presupuestal *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Por eso es que, tratándose del desarrollo de la función jurisdiccional, se le ha considerado como un elemento de existencia necesario previo para la validez de la actuación de la autoridad concreta encargada de ejercerla. Por tal motivo, como presupuesto procesal de la acción y del juicio en que se traduce y ejercita la función jurisdiccional, la competencia es aquel *conjunto* de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollarla.²⁷²

1.2 TIPOS DE FACULTADES PROPIAS DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ESTADOS

En virtud de que el Estado Mexicano se resolvió por la forma federal, las reglas que definen la competencia de la Federación y de los Estados se caracterizan por lo siguiente: la Federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna en forma expresa y los Estados tienen competencia en todas las atribuciones que no correspondan a la Federación y en aquellas que no se les prohíba expresamente. Al respecto, el artículo 124 Constitucional dispone lo siguiente: “...Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁷³

²⁷² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 156, p. 77.

²⁷³ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, pp. 312-314.

El catedrático Enrique Sánchez Bringas sostiene que en principio, las facultades que pueden desplegar los órganos de la Federación son aquellas que expresamente se les asigna en la Constitución, sin embargo, operan ciertas modalidades o variantes que derivan de las facultades que inciden en la competencia de la Federación y de los Estados, de acuerdo con la siguiente clasificación: facultades reservadas y delegadas; facultades expresas e implícitas; facultades compartidas (coincidentes) y concurrentes.²⁷⁴

a) *Facultades reservadas.*- Son aquellas que el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delegó en favor del sujeto receptor. En México son las facultades que los Estados mantuvieron para sí, por ejemplo: en ninguna parte de la Constitución se atribuye al Congreso de la Unión la facultad de expedir los códigos civiles que deban regir en las entidades federativas, por lo mismo, atañe a la legislatura de cada Estado expedir su código correspondiente.

Con relación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades reservadas se refieren a aquellas en donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones, Esto es el Congreso de la Unión, no delegó en favor del sujeto receptor, o sea la propia Asamblea, refiriéndose a las facultades que el Congreso mantuvo para sí, como son:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.
- Dictar las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.
- Las demás atribuciones que señale la Constitución, como señalar los límites territoriales del Distrito Federal, conocer de juicios políticos respecto a funcionarios, etc.

²⁷⁴ *Ibidem*, pp. 315-318.

b) *Facultades delegadas.*- Son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó en favor del sujeto receptor, por tanto, los Estados no pueden desarrollar estas atribuciones, puesto que las delegaron en favor de la Federación.

Relacionando éstas facultades con la Asamblea Legislativa, son aquellas que el titular originario de las atribuciones consistente en el Congreso de la Unión, delegó en favor del sujeto receptor, o sea de la propia Asamblea, refiriéndose a las contenidas en la fracción V de la Base Primera del artículo 122 Constitucional.

c) *Facultades expresas.*- La Federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los Estados) o porque esas entidades se encuentran imposibilitadas para desarrollarlas.

- *Facultades expresas y exclusivamente delegadas.*- se refiere al caso en que los Estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y excluyente, por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad, por ejemplo, el artículo 29 Constitucional ordena que en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, 'solamente' el Presidente de la República podrá iniciar el procedimiento suspensorio, y el adverbio 'solamente' excluye la posibilidad de que cualquier otra autoridad diferente al Presidente pueda desarrollar esa atribución.

- *Facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los Estados miembros.*- la Federación dispone de una facultad que le fue delegada, no de manera exclusiva, sin embargo, la Constitución establece una prohibición expresa a los Estados de realizarla, por ejemplo, el artículo 73 f. XVIII señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer casas de moneda, sin que ésta se le haya asignado de manera exclusiva, pero los Estados no pueden realizarla porque se los prohíbe el artículo 117 f. III Constitucional.

- *Facultades expresamente delegadas, no exclusiva y sin prohibición expresa.*- la Federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin

prohibición para los Estados, lo cual permitiría concluir que éstos últimos están en posibilidad de realizarla, sin embargo, la naturaleza de la facultad impide que las entidades federativas puedan desarrollarla, por ejemplo, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes marítimas, la cual no está prohibida a los Estados, pero por la naturaleza de la facultad sería absurdo que existieran 17 códigos marítimos correspondientes a los Estados que disponen de litorales o, que Estados que carecen de costas, expidieran leyes en esa materia.

En este supuesto, se refiere a las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones, esto es el Congreso de la Unión, a la Asamblea Legislativa, las cuales están contenidas en la fracción V de la Base Primera del artículo 122 Constitucional.

d) *Facultades implícitas.*- Son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa, lo que significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa. Por tanto, aquella que no se delega de manera específica, pero es accesoria de la expresa, se entiende delegada, por ejemplo, el artículo 73 Constitucional no faculta al Congreso de la Unión para expedir una ley orgánica del poder judicial federal, sin embargo la fracción XXX lo faculta para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades expresamente concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Al respecto, la Asamblea Legislativa no puede desarrollar facultades implícitas, puesto que únicamente puede ejercer aquellas que expresamente señale la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o su Ley Orgánica, de acuerdo a lo señalado en el inciso o) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución.

e) *Facultades compartidas o coincidentes*.- Surge cuando la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución, es decir, es cuando los sujetos que desarrollan esa facultad coinciden, ejemplo, en materia de asentamientos humanos. Estas son diferentes a las facultades concurrentes.

Estas facultades compartidas o coincidentes surgen cuando la Constitución permite al Congreso de la Unión (a. 73) y a la Asamblea Legislativa (a. 122) desarrollar la misma facultad, ejemplo:

- El Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio (f. X), mientras que la Asamblea expide normas sobre establecimientos mercantiles (inciso l).
- El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República (f. XVI), en tanto que la Asamblea norma la salud en el Distrito Federal (inciso i).
- El Congreso tiene facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, secundarias y profesionales, legislar a las instituciones concernientes con la cultura general de los habitantes y dictar leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa (f. XXV), mientras que la Asamblea está facultada para expedir normas sobre fomento cultural cívico y función social educativa (inciso l).
- El Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de asentamientos humanos, (f. XXIXC), en tanto que la Asamblea está facultada para legislar en materia de desarrollo urbano (inciso j).
- El Congreso expide leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (f. XXIXD), mientras que la Asamblea está facultada para legislar en materia de planeación del desarrollo (inciso j).
- El Congreso tiene facultad para expedir leyes para programar, promover y ejecutar acciones económicas, especialmente las referentes al abasto y a la producción suficiente de bienes social y nacionalmente necesarios (f. XXIXE), en tanto que la Asamblea está facultada para legislar sobre los servicios de abasto y expedir normas sobre fomento económico (incisos k y l).

- El Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (f. XXIXG), mientras que la Asamblea está facultada para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica (inciso j).

f) *Facultades concurrentes.*- El problema se plantea conforme a la siguiente pregunta: ¿qué sucede cuando la Federación ha sido omisa en el desarrollo de una facultad que los Estados le delegaron? La respuesta es que los Estados tienen el derecho de reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse, y a esta reasunción de atribuciones se le denomina facultades concurrentes puesto que las entidades federativas concurren a su ejercicio. Una parte de la doctrina considera que estas facultades no pueden existir en México porque la reasunción de atribuciones por parte de los Estados sería un acto de autoridad carente de fundamento y, consecuentemente, violatorio del artículo 16 Constitucional, pero al respecto, el profesor Enrique Sánchez Bringas sostiene que el acto violatorio de la legalidad es la omisión de la Federación, siendo conveniente que los Estados ejerciten estas facultades que delegaron infructuosamente a las autoridades federales, para lograr que la Suprema Corte defina un criterio al respecto o para provocar que el órgano de la Federación que incurra en omisiones de esa naturaleza, enmiende su conducta.

1.3 ACTOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El desarrollo de la actividad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de actos: leyes, decretos, acuerdos y dictámenes. El artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa establece que las resoluciones de la Asamblea pueden darse en dos formas, como leyes y como

decretos; además, la Ley Orgánica mencionada le permite emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la Asamblea:²⁷⁵

1. LA LEY.- Este acto se produce cuando la Asamblea expide una serie de normas *generales* en alguna de las materias que la Constitución y el Estatuto de Gobierno le asigna dentro de su competencia.

El investigador Federico Jorge Gaxiola Moraila señala que, actualmente, "...la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto de ley jurídica: ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación, y ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiere creado ni el procedimiento seguido para su creación. Según lo anterior, sólo es ley en sentido formal aquélla que, independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación; mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica *general y abstracta*, sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación."²⁷⁶

Continúa diciendo tal autor que las características de la ley jurídica en sentido material son las siguientes:

1.- *Generalidad*. Este se refiere a que "...en el supuesto jurídico de la norma legal, no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias deberán aplicarse a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. Las normas individualizadas, como son las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas y, en consecuencia, no son leyes. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad, siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber

²⁷⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *op.cit.*, nota 195, pp. 418-419.

²⁷⁶ *Op. cit.*, nota 158, t. I-O, p. 2334.

actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica, y no por su identidad individual...²⁷⁷ Por tanto, la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva.

2.- *Abstracción*. Esta se caracteriza por al indeterminación objetiva, es decir, "...la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada..."²⁷⁸.

Por su parte, el jurista Ignacio Burgoa sostiene que el poder público equivale a la actividad de imperio del Estado, que significa el poder público del Estado que se ejerce sobre su territorio a través de sus órganos legislativos, administrativos y judiciales²⁷⁹. El concepto de "ley" (cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público) debe analizarse conforme a un criterio tanto formal como material, mediante los que se determinan sus atributos esenciales que distinguen el acto legislativo de los demás actos de autoridad.

Al mismo tiempo, la ley, desde el punto de vista jurídico, independientemente de su contenido y teleología, es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la *abstracción*, lo cual significa que al dictarse no se toma en cuenta especie o persona alguna, la *imperatividad*, que significa que esa norma de conducta es de carácter obligatorio, y la *generalidad*, puesto que la ley constituye en sí misma una disposición que no desaparece después de su aplicación a un caso previsto y determinado previamente, sino que sigue aplicándose, mientras no se derogue, a todos los casos idénticos al previsto, este carácter de generalidad subsiste aún cuando se aplique la ley una sola vez, por tanto, lleva en sí normas jurídicas que no reducen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados,

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Idem.*

presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean, a diferencia de la disposición individual que se establece en atención a un caso determinado exclusivamente, por tanto, una vez aplicada, desaparece, puesto que su propósito especial, concreto, exclusivo, para el cual se dictó, se ha realizado o se ha logrado ya.

De acuerdo con estas ideas, continua diciendo el catedrático Ignacio Burgoa, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con las características señaladas, será siempre una ley materialmente, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa; por tanto, no todo acto que emane de dicho órgano es ley si sus notas esenciales son la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales. Atendiendo a los elementos materiales de la ley, ésta no sólo es aquélla que expide el órgano investido preponderantemente de la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad; esto acontece con los llamados "reglamentos heterónomos o autónomos" que elaboran el Presidente de la República o los gobernadores de las entidades federativas, pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por venir de órganos de esta índole, materialmente contienen normas jurídicas que presentan tales

Aquí, es necesario hacer una breve explicación del reglamento, el bando y las ordenanzas en virtud de que anteriormente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, antecesora de la actual Asamblea Legislativa, estaba facultada para emitir tales actos.

²⁷⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 156, p. 222.

2. EL DECRETO.- Tiene lugar cuando el acto de la Asamblea Legislativa se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones *concretas*. Hace referencia a este acto el párrafo B de la fracción II del artículo 122 Constitucional.

El origen latino de esta palabra deriva de 'descernere', determinar, decidir algo, el sustantivo 'decretum' significa, decisión, resolución o acuerdo. En la actualidad, el término decreto significa determinación, decisión o resolución de un órgano del poder público competente. En la doctrina administrativa, se distingue entre la Ley, que es el acto creador de una situación jurídica general, abstracta, impersonal, normalmente intemporal y modificable sólo por otro emanado conforme al mismo procedimiento y de los mismos órganos de los que emanó el original; y el decreto, el que es un acto unilateral de autoridad competente, puesto que es una decisión de un órgano del Estado, creador de una situación jurídica *concreta, individual o particular*, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido. No obstante, el criterio anterior no es reconocido en la práctica del Derecho público administrativo en México, pues en la Constitución y en las leyes se denomina decreto, tanto a las propias leyes, como a los actos emanados del poder legislativo o de sus cámaras que son actos diferentes a las leyes. Por tanto, la Constitución más bien se refiere a los decretos en el aspecto del *refrendo ministerial*. Para el catedrático Miguel Acosta Romero, hay decretos:²⁸⁰

a) Decreto legislativo: es todo aquel acto que emana del poder legislativo o de alguna de sus cámaras, mediante el cual se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular. La Constitución no da bases para distinguir entre Leyes y Decretos. Formalmente, son actos que derivan del poder legislativo, y que crean situaciones concretas.

b) Decreto administrativo o del Ejecutivo: son actos concretos con que se logra la ejecución de las leyes diferentes a los reglamentos. Por tanto, es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con las facultades

establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales, ya que la costumbre también alude a los reglamentos como decretos. Estos deben contener el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo del ramo a que se refiere y publicarse en el Diario Oficial.

c) Decreto judicial: son determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso.

3. EL ACUERDO.- Es el acto que emite el órgano legislativo que permite la conducción de sus funciones; por ejemplo, el acuerdo que define a los integrantes de las comisiones de trabajo (a. 122 f. II párrafo B Constitucional).

4. EL DICTÁMEN.- Es la determinación que sobre un proyecto de ley o de decreto pronuncian las comisiones de trabajo de la Asamblea.

2.- ANÁLISIS DE LAS FACULTADES OTORGADAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA

Es indispensable contar con un criterio ordenador esencial para la actuación del gobierno federal y las entidades, con el fin de evitar el caos jurídico. Este criterio ordenador está señalado en forma exclusiva por la Constitución Federal.

A) Facultades del Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Contenidas en el artículo 122 de la Constitución Federal:²⁸¹

- 1) Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- 2) Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- 3) Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, y;

²⁸⁰ *Ibidem*, pp. 499-502.

4) Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en relación con el Distrito Federal.

B) *Diferencias de facultades entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Congresos Locales.*

A continuación se señalarán algunas de las diferencias existentes entre las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Congresos locales estatales. La Constitución estatal que se analizó para este efecto, fue la del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, que en su artículo 64 del capítulo III enumera las facultades de su Congreso.²⁸²

1.- El Congreso estatal puede iniciar leyes o decretos, así como su abrogación, derogación, reforma y adición de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, y secundar las iniciativas hechas por las legislaturas de otros Estados (f. III). En cambio, la Asamblea únicamente tiene la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso que estén relacionadas con el Distrito Federal, sin que esté facultada para secundar las iniciativas efectuadas por las legislaturas de los Estados.

2.- Expedir leyes que regulen el funcionamiento del municipio libre (f. IV); normas conforme a las cuales los ayuntamientos puedan expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas (f. V); aprobar leyes de ingresos de los municipios y revisar sus cuentas públicas (f. VIII); resolver cuestiones de límites entre los municipios (f. XI); erigir o suprimir municipios (f. XII). Al respecto, la Asamblea no goza de esta facultad, en virtud de que no existe dicha institución en el territorio del Distrito Federal desde 1929, sin embargo, actualmente tiene ciertas atribuciones respecto a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, como son la remoción de los jefes delegacionales, la designación de su sustituto y recibir y analizar el informe anual

²⁸¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 195, p. 426 y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Anaya Editores, 1996, pp. 102-104.

²⁸² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, México, Anaya Editores, 1996, pp. 33-40.

de gestión de los jefes delegacionales (f. XXVII a XXIX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno).

3.- Autorizar al Gobernador para que (f. IX):

a) Conforme las bases que fije el propio Congreso, celebre arreglos sobre los límites del territorio del Estado, los cuales quedarán sujetos a la ratificación del Congreso. La Asamblea Legislativa carece por completo de esta facultad, puesto que sólo el Congreso de la Unión puede decidir sobre tales límites o el cambio de la sede de los poderes federales.

b) Celebre contratos o empréstitos sobre el crédito del Estado.

c) Celebre convenios con la Federación a fin de que el Estado ejecute y opere obras y prestación de servicios públicos federales, cuando sea necesario.

d) Represente al Estado en los casos en que el Ejecutivo no deba hacerlo por razón de sus atribuciones.

e) Arme y ponga en servicio la Guardia Nacional.

4.- Fijar y modificar la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (f. X).

5.- Disponer la resistencia a una invasión extranjera en caso de peligro inminente (f. XIII).

6.- Constituirse en Colegio Electoral para: elegir presidente y consejeros ciudadanos del Consejo Estatal de Elecciones y a los magistrados numerarios del Tribunal Estatal de Elecciones, nombrar a los miembros de los consejos municipales cuando falten miembros del ayuntamiento, suspender ayuntamientos o a alguno de sus miembros (f. XV).

7.- Recibir la protesta legal del Gobernador, diputados y magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Estatal de Elecciones y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (f. XVI).

8.- Aplicar, mediante *juicio político*, las sanciones por actos u omisiones de servidores públicos que gocen de fuero y, tratándose de delitos comunes declarar si se les suspende

o no de sus cargos y dejarlos a disposición de las autoridades competentes (f. XX). La Asamblea Legislativa carece de la función jurisdiccional materialmente hablando.

9.- Dirimir los conflictos que se susciten entre los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, salvo que deba intervenir el Senado o la Suprema Corte (f. XXI). Al respecto, la Asamblea carece de esta facultad, puesto que únicamente ejerce facultades legislativas y administrativas, más no así jurisdiccionales.

10.- Crear y suprimir empleos públicos del Estado, señalando sus dotaciones (f. XXII).

11.- Decretar la organización de las fuerzas de seguridad pública del Estado (f. XXIV).

12.- Conceder amnistía por delitos de los que conozcan los tribunales del Estado (f. XXV).

13.- Designar o remover por causas graves al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y recibir su protesta de ley, además, ratificar los nombramientos de los demás integrantes del órgano de dirección que efectúe el Presidente de la Comisión (f. XXVII).

14.- Imponer contribuciones extraordinarias cuando lo necesite el Estado, fijando su duración (f. XXVIII).

15.- Reconocer la deuda pública del Estado y decretar la manera de hacer su pago (f. XXIX). Con relación a este rubro, únicamente el Congreso tiene facultades para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (Art. 122 Constitucional).

16.- Expedir las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades concedidas al Congreso (f. XLV). Al respecto, la Asamblea Legislativa no tiene facultades implícitas.

De lo anterior se desprende que algunas de las facultades de las que carece la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en comparación a los Congresos locales son: iniciar o reformar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión o secundar las iniciativas hechas por las legislaturas, autorizar al Gobernador para que celebre arreglos sobre los límites de la entidad, fijar la división territorial del Estado, constituirse en Colegio Electoral, aplicar juicio político a servidores públicos, dirimir conflictos entre el Ejecutivo y el Judicial, conceder amnistía, imponer contribuciones extraordinarias,

reconocer la deuda pública y la manera de pagarla, expedir leyes necesarias para hacer efectivas sus facultades.

C) Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgadas por la Constitución Federal.

El profesor Enrique Sánchez Bringas sostiene que a diferencia de lo que acontece con el Congreso de la Unión, que puede desarrollar facultades materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, la Asamblea Legislativa sólo dispone de las dos primera, en virtud de que no conoce de juicios políticos:²⁸³

1. FACULTADES ADMINISTRATIVAS.- Estas atribuciones se desarrollan a través de decretos y comprenden tres materias: financiera, de iniciativa y de nombramiento:

a) Atribuciones financieras:

-Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. La Asamblea formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará al Jefe de Gobierno para que éste lo incluya en su iniciativa (inciso b).

Es diferente esta facultad a la otorgada al Congreso de la Unión, en virtud de que éste último 'impone' las contribuciones o cargas tributarias necesarias para cubrir el presupuesto (gasto público) y no sólo las examina, discute y aprueba como en el caso de la Asamblea.

-Revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda. En esta revisión debe comprobar que los programas contenidos en el presupuesto se cumplan conforme a las autorizaciones, y de encontrar desviaciones, la

²⁸³ Sánchez Bringas, Enrique, *op.cit.*, nota 195, pp. 426-439, 533-537.

Asamblea deberá disponer lo necesario para definir las responsabilidades de los servidores públicos involucrados.

b) *Facultades de iniciativa:*

-Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión (inciso ñ).

c) *Facultades de nombramiento:*

-Nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (inciso d).

-Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno (fracción I de la Base Cuarta).

-Nombrar a dos miembros del Consejo de la Judicatura (fracción II de la Base Cuarta).

2. FACULTADES LEGISLATIVAS.- Conforme a lo dispuesto por la fracción V de la base primera del ARTÍCULO 122 Constitucional, la Asamblea del Distrito Federal dispone de las siguientes atribuciones formalmente legislativas. pero si además se hace uso del criterio material, se distinguen las siguientes:

a) *De organización:* A través de estas atribuciones la Asamblea expide leyes que permiten organizar el funcionamiento de los órganos del Distrito Federal:

-Expedir su ley orgánica, que será enviada al Jefe de Gobierno para efecto de que sea publicada, sin que requiera de promulgación alguna (inciso a).

-Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública y la contaduría mayor del Distrito Federal (inciso e).

-Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos (inciso g).

-Expedir la ley orgánica de los tribunales judiciales del fuero común del D.F. (inciso m).

-Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (inciso n).

b) *Tributarias*: La obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos públicos del Distrito Federal se encuentra en el artículo 31 Constitucional:

-Expedir disposiciones legales para organizar el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal (segunda parte inciso e).

-Regular la prestación y concesión de los servicios públicos (primera parte inciso k). Se entiende por servicio público el que originariamente debe prestar el Estado para satisfacer de manera permanente los requerimientos de la colectividad, pero estos servicios pueden ser prestados directamente por el Estado o por los particulares cuando se benefician de una concesión. Y es en la explotación de los servicios públicos que se generan obligaciones tributarias previstas por leyes expedidas por la Asamblea.

c) *Patrimoniales*: La Asamblea Legislativa expide leyes para regular la preservación del patrimonio del Distrito Federal y la adecuada y razonable explotación de los recursos naturales:

-Legislar en materia de planeación del desarrollo; adquisiciones, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal (inciso j).

d) *En materia ecológica*: El órgano legislativo expide leyes para regular la protección ecológica:

-Legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica (inciso i).

-Expedir normas sobre protección de animales (inciso l)

e) *Económicas*: Se refiere a las leyes que expide la Asamblea en materia de desarrollo económico, planeando, coordinando y orientando la actividad económica del Distrito Federal:

-Legislar en materia de planeación del desarrollo (primera parte inciso j).

-Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario y establecimientos mercantiles (primera parte inciso l).

f) *En materia de población*: La Asamblea expide leyes que se refieren a asentamientos humanos:

-Legislar en materia de desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, vivienda, construcciones y edificaciones (inciso j).

g) *En materia de educación y cultura*: la Asamblea está facultada para expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento en el Distrito Federal de centros de educación e instituciones de cultura, tales como institutos de investigación científica, de bellas artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultural general de los habitantes del Distrito Federal:

-Expedir normas sobre fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución (última parte inciso l).

h) *En materia de salud*: Al respecto, el artículo 4º Constitucional establece el derecho de todas las personas a la protección de su salud y ordena que en la ley se definan las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud que deben ser prestados por la Federación y por las entidades:

-Normar la salud y asistencia social (última parte inciso i).

i) *En materia de trabajo y previsión social*:

-Normar la previsión social (última parte inciso i).

-Expedir normas sobre protección al empleo (inciso l).

j) *En materia de comercio:* La actividad comercial es la intermediación entre la producción y el consumo. Se refiere a los requisitos que deben satisfacerse para establecer un comercio y para desarrollar esta actividad, en sí mismos. Por tanto, no se trata de actos de comercio, pues esto son legislados por el Congreso de la Unión por ser materia federal:

-Normar el registro público de la propiedad y del comercio (inciso h).

-Legislar en lo referente a mercados, rastros y abasto (inciso k).

-Expedir normas sobre establecimientos mercantiles (inciso l).

k) *En materia de justicia:* Con el objeto de lograr que los tribunales de la entidad estén en posibilidades de cumplir con sus atribuciones, la Asamblea Legislativa debe expedir leyes sustantivas y adjetivas aplicables en los procedimientos jurisdiccionales del Distrito Federal:

-Legislar en las materias civil y penal; y normar al organismo protector de los derechos humanos y la defensoría de oficio (inciso h).

-Normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno (inciso i).

l) *De control financiero:*

-Aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (inciso b).

-Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea (inciso c).

m) *De control político:* Por virtud de esta atribución, la Asamblea es factor de equilibrio político para lograr que el Ejecutivo del Distrito Federal siempre tenga un titular:

-Nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (inciso d).

n) *En materia electoral:*

-Expedir las disposiciones que fijen las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases del Estatuto (inciso f).

La Constitución impone la obligación a la Asamblea de que en las leyes correspondientes, determine que en el Distrito Federal sólo puedan participar los partidos políticos con registro nacional, o sea, no se permite la creación de partidos políticos locales en tal entidad.

o) *De servicios públicos:*

-Legislar en materia de vías públicas, tránsito, estacionamientos y obras públicas. (inciso j).

-Regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastro, abasto y cementerios (inciso k).

p) *Las demás que le confiere expresamente la Constitución Federal:* (inciso o)

Este inciso se refiere a todas aquellas facultades señaladas en la Constitución, excepto las señaladas en la fracción V de la Base Primera del Artículo 122 Constitucional; y son:²⁸⁴

-Art. 2º, f. VIII, 2º párrafo: emitir leyes que establezcan las características de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

-Art. 2º, f. IX, 2º párrafo: establecer partidas específicas en el presupuesto de egresos que apruebe, para el cumplimiento de las obligaciones en favor de los indígenas,

²⁸⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

sus comunidades y pueblos, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de los mismos.

-Art. 5º, 2º párrafo: determinar en la ley respectiva las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

-Art. 27, f. XVII: expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan de los límites de tierras dedicadas a las actividades agrícolas, ganaderas o forestales señaladas por este mismo precepto.

-Art. 31, f. IV: emitir leyes proporcionales y equitativas mediante las que los mexicanos contribuyan con los gastos públicos.

-Art. 35, f. II: establecer en las leyes las calidades necesarias para que los ciudadanos puedan ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión.

-Art. 41, f. I: emitir leyes que determinen las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.

-Art. 73, f. VIII: recibir el informe emitido por el Jefe del Distrito Federal respecto de la cuenta pública.

-Art. 109: expedir leyes respecto de la responsabilidad de los servidores públicos y normas que sancionen a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

-Art. 122, base primera, f. I: expedir leyes que establezcan la elección mediante voto universal, libre, directo y secreto de los miembros de la propia Asamblea.

-Art. 122, base primera, f. IV: Establecer los periodos de sesiones ordinarias de la propia Asamblea y la integración y atribuciones de su órgano interno de gobierno.

-Art. 122, base segunda, f. I: Designar a un sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de falta absoluta.

-Art. 122, base tercera, f. II: expedir leyes que establezcan la elección en forma universal, libre, secreta y directa de los titulares de los órganos político-administrativos.

-Art. 122, base cuarta, f. I: Señalar en la ley orgánica respectiva el número de magistrados que integrará el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Decidir sobre la propuesta que haga el Jefe de Gobierno respecto de las vacantes de magistrados de dicho Tribunal y ratificar los cargos de magistrados después de los primeros seis años.

-Art. 122, base cuarta, f. II: nombrar a dos de los siete miembros que forman el Consejo de la Judicatura.

q) *En otras materias:* En este rubro, se hace referencia a facultades que no están ubicadas en ninguno de los incisos anteriores debido a su generalidad:

-Normar la participación ciudadana y el notariado (inciso h).

-Normar la protección civil; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social (inciso i).

-Expedir normas sobre espectáculos públicos (inciso l).

Funciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

a) Funciones propiamente legislativas, sobre materias que anteriormente eran competencia exclusiva del Congreso. Consiste en verter en leyes aquello que la costumbre o el querer ser de la ciudadanía pretende instituir como norma para regir conductas.

b) Funciones de control y vigilancia, puesto que está facultada para recibir informes de la autoridad administrativa del Distrito Federal y para citar a servidores públicos para que informen sobre su actuación en el gobierno.

c) Funciones de iniciativa. En virtud de que está facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso.

d) Funciones de gestión. Pues puede solicitar a las autoridades administrativas todas las actuaciones que permitan una solución a los problemas de la población.

e) Función representativa. Ya que la ciudadanía autoriza a los diputados para que en su nombre expresen el parecer de quienes le nombraron, es decir, para que los represente, por tanto, el representante es un mandatario. Asimismo, este acto fue precedido por una elección.

3.- PERSPECTIVAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS RESPECTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

I. Respecto a este tema, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional sostiene en su Plataforma Legislativa para el Distrito Federal 2000-2006, titulada Alianza por el Cambio, lo siguiente:

“Problemas principales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

- El trabajo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha sido objeto de críticas en los medios de comunicación y en la opinión pública durante los últimos años, en las que cuestionan la lentitud en la dictaminación de iniciativas, la falta de acuerdos y la inoportunidad de temas a discutir, con lo cual generan una imagen de la ALDF más un espacio para dirimir conflictos entre partidos que como el cuerpo responsable de discutir y aprobar las leyes que requiere la ciudad.
- Muchas de las reformas que se han aprobado en la actual Asamblea han sido imperfectas, debido a la impreparación y el apresuramiento con el que la mayoría actual ha procedido, dando lugar así una relación inadecuada entre los grupos parlamentarios en el seno de la ALDF, ya que la reflexión conjunta de las iniciativas de Ley es substituida por el mayoriteo, la intransigencia y la descalificación.
- La indefinición de un proyecto concreto de agenda legislativa en los períodos ordinarios de sesiones, el incumplimiento de los temas acordados para períodos extraordinarios y la acumulación de iniciativas provenientes del Ejecutivo es un factor que incide en que no se legisle oportuna y adecuadamente sobre los más importantes problemas de la ciudad. Asimismo, la falta de agenda reduce la

posibilidad de lograr acuerdos o consenso entre los grupos parlamentarios sobre los principales asuntos que así lo requieran.

- Otro problema observable en la ALDF es la insuficiencia en muchos casos de las estructuras de soporte y asesoría para los legisladores, no sólo por lo que toca a los auxiliares y secretarios técnicos de comisiones sino a lo que debiera ser un equipo dedicado a respaldar un mejor y más expedito análisis y dictaminación de proyectos e iniciativas de Ley.
- En la actual legislatura se incrementó en forma desmedida el número de comisiones en la ALDF en función de criterios políticos y no para lograr una mayor eficiencia del trabajo legislativo; el exceso de comisiones ha traído consigo problemas como los siguientes: interrupciones frecuentes de sesiones por falta de quórum, menor especialización de los legisladores por el hecho de participar en múltiples comisiones, acumulación de asuntos por tratar y que no son resueltos en comisiones por la imposibilidad de darles un seguimiento adecuado, así como la creación de comisiones que duplican el trabajo de otras, estableciendo sesgos o especialización que no enriquecen los trabajos de la ALDF.
- La imagen de eficacia y responsabilidad de los legisladores locales podría repuntar notablemente si se revisaran las normas de operación y procedimientos en la Asamblea Legislativa en aspectos que van, desde la duración de los períodos ordinarios de sesiones hasta la dinámica de despacho de asuntos, con el fin de garantizar que el trabajo del Órgano Legislativo sea capaz de establecer las bases jurídicas que requieren la convivencia y el desarrollo de la capital de la República.
- Además de estos factores, observamos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sigue estando impedida de legislar en materias fundamentales como la aprobación y modificación del Estatuto de Gobierno, Deuda Pública y demás reservadas al Congreso de la Unión, lo cual constituye un menoscabo inaceptable de todo Órgano Legislativo.

Visión de la Alianza por el Cambio.

- Para el año 2020, la Alianza por el Cambio en el DF aspira a que el Distrito Federal sea un estado de la federación que cuente con poderes locales propios. En tal sentido, la actual Asamblea Legislativa deberá funcionar como un Congreso Local que ejerce facultades plenas, que tiene las condiciones políticas y técnicas para legislar oportunamente, que discute los problemas en forma responsable y plural, que fiscaliza estrechamente la gestión y el gasto público del Ejecutivo local y de las demarcaciones territoriales y, cuya agenda se diseña en función de alcanzar oportunamente un orden jurídico adecuado y justo para el Distrito Federal.

- En el período 2000-2006, los legisladores de la Alianza por el Cambio impulsarán la transformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Congreso Local, lo cual podrá concretarse a partir de una reforma constitucional de orden federal, que permita la transferencia a la ALDF de todas las facultades en la materia que se encuentran reservadas en la actualidad al Congreso de la Unión y se tenga un Congreso Local con facultades plenas. La Alianza por el Cambio se propone impulsar la adecuación del marco jurídico del Distrito Federal a través de la presentación de iniciativas de Ley y de promover reformas a la legislación vigente.

Propuestas de la Alianza por el Cambio para un orden jurídico adecuado y justo para el DF.

Propuestas legislativas de orden federal.

- Proponer, por conducto de los legisladores federales de la Alianza por el Cambio, la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de convertir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el Congreso Local del Distrito Federal, con plenas facultades legislativas, que deberán ejercerse a partir de la promulgación de la Constitución Política del DF o, de no ser posible lo anterior, de la reforma en tal sentido del actual Estatuto de Gobierno.

Propuestas de gobierno interior para la revitalización del proceso legislativo.

- Adecuar el contenido de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el fin de revitalizar el trabajo legislativo, reducir el número de comisiones que existen en la actualidad y establecer las bases de una nueva dinámica de trabajo legislativo en beneficio de la ciudad.

Fortalecer las áreas y equipos de asesoría técnica y de respaldo del trabajo legislativo en la ALDF, a fin de que los legisladores cuenten con el apoyo de especialistas suficientes que posibiliten procesos adecuados de elaboración, análisis y dictaminación de iniciativas de Ley.²⁸⁵

II. Por otro lado, la fracción parlamentaria del **Partido de la Revolución Democrática** de la Asamblea Legislativa²⁸⁶ sostiene que, siendo el Distrito Federal la entidad federativa que alberga los Poderes de la Unión, su gobierno deberá estar regido

²⁸⁵ Página de Internet del Partido Acción Nacional www.pan.org.mx

²⁸⁶ Quintero Martínez, Armando. "La Reforma Política del DF, una necesidad social", artículo publicado en la *Revista Asamblea*. Órgano de difusión de la ALDF, México, julio 2001, No. 5, Vol. 1, pp. 14-16.

por las reglas establecidas para las demás partes integrantes de la Federación, con las siguientes excepciones y características:

1. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales estarán facultados para dictar y ejecutar las medidas necesarias para salvaguardar la integridad y el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes federales en el territorio del Distrito Federal.

2. No será aplicable al Distrito Federal el régimen de división interna municipal a que se refiere el artículo 115 de la Constitución. La división interna será mediante el sistema de demarcaciones político administrativas autónomas.

3. Serán aplicables al Distrito Federal, en lo que no se oponga a su naturaleza jurídica, todas las disposiciones constitucionales que hagan referencia a los Estados de la Federación.

4. Se modificará el artículo 135 Constitucional, para efecto de incluir a la Asamblea Legislativa en el proceso de reforma constitucional.

5. Se otorgará al Distrito Federal una forma de gobierno similar al de las demás entidades federativas, fijándose una capital de la entidad.

6. Se establecerán las normas de excepción que permitan la coexistencia entre los poderes federales y los órganos de gobierno locales.

7. Se delimitará la naturaleza, conformación y funciones de los órganos locales de gobierno.

Asimismo, señalan que se alcanzaría un status jurídico menos confuso para el gobierno del Distrito Federal mientras más se logre asimilar al de las demás entidades federativas, sin olvidarse del régimen de excepción que debe prevalecer para distinguirlo de éstas por ser la sede de los poderes federales.

Al respecto, Cuauhtémoc Cárdenas señala en su propuesta para 1997-2000 denominada "Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno", efectuada con la participación de diversos miembros del Partido de la Revolución Democrática, lo siguiente con relación a la Asamblea Legislativa:

–“...en la propuesta que aquí se presenta se plantea la necesidad de completar la reforma política del DF, constituyendo en su territorio una nueva entidad federativa, en condiciones equivalentes a las de las otras treinta y una de la República, con un gobernador, congreso local y municipios, de modo que tenga plena autonomía de los poderes y obligaciones que tienen los del resto de la nación ...

Esa reforma política debe contemplar los siguientes elementos:

- Crear el **Estado de Anáhuac**, a partir del territorio del Distrito Federal, previa discusión amplia de su conformación territorial, como parte de pleno derecho del pacto federal, derogando todas aquellas normas legales que restringen los derechos ciudadanos a elegir al gobiernos local y municipales y que limitan su soberanía política y su autonomía respecto a los poderes ejecutivo y legislativo federales.
- Dotar al nuevo Estado de su propia **Constitución** y elegir un **Congreso** que sustituya a la Asamblea legislativa, con plenas facultades como las que otorga la Constitución a los de los demás estados de la Federación.
- **Municipalizar** al nuevo Estado, previa discusión amplia en el congreso local sobre la demarcación territorial de los municipios, los cuales serán gobernados por ayuntamientos electos; en este marco, definir y establecer constitucionalmente a la ciudad de México como la capital del nuevo Estado y como sede de los poderes federales, donde éstos convivirán con un gobierno local y en su caso con ayuntamientos municipales.
- Promover la incorporación en el Estatuto de Gobierno del DF y, en su momento, de la Constitución local, de las figuras del **referéndum**, el **plebiscito** y la **iniciativa popular** como formas de consulta de los gobernados y de participación directa y autónoma de estos en la toma de decisiones fundamentales que los involucran...”²⁸⁷

III. Por otro lado, el **Partido Revolucionario Institucional**, a través del Diputado Miguel González Campeán opinó en la Sesión Ordinaria celebrada el día 9 de noviembre del 2001 en la Asamblea Legislativa que:

“...Queremos una ciudad que en su autonomía para gobernarse también ascende su papel como capital y como sede indiscutible de los poderes federales...

Tendrá en ese contexto la enorme responsabilidad de generar la ley constitucional del D.F., su Estatuto, aprobar el presupuesto y la deuda de la ciudad y normar todo aquello que no esté expresamente conferido al Congreso de la Unión...

También queda claro, que su valor está sobre todo en el reconocimiento de que dos poderes puedan convivir en el mismo espacio territorial cuando los ámbitos y las responsabilidades están bien definidos, nunca como la visión de que enfrentando estos dos poderes en un mismo territorio logramos más democracia.

²⁸⁷ Cárdenas, Cuauhtémoc, *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, Propuesta para 1997-2000. Diskette.

Este es el espacio de los poderes federales, está bien reconocerlo como vale la pena defender la autonomía para los que vivimos en la capital del país y que queremos ejercer nuestro gobierno en el ámbito de nuestras capacidades...".²⁸⁸

Complementa lo anterior, lo sostenido por el mismo Diputado, M. González Campeán a nombre de la fracción parlamentaria del PRI, en la Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, donde señala lo siguiente:

"...Nosotros proponemos algo distinto. La reforma debe tratarse de que la Ciudad construya y preserve una vida política propia. Se trata de que siga siendo capital de todos los mexicanos y sede de los Poderes de la Unión. Se trata de conseguir un autogobierno pleno para todos los asuntos internos o locales, pero también de entendernos como lo que somos, la Ciudad de México, la ciudad del país entero, la capital. Somos el corazón de la nación y debemos seguirlo siendo y ello significa la presencia y espacio central para los poderes federales.

La fórmula, para decirlo de alguna manera, es lograr toda la capacidad de autonomía y soberanía local, pero no poner en entredicho la operación de la Federación, que también merece y tiene de manera legal, política y factual su espacio.

.....

En todo caso, la visión que está conduciendo nuestras propuestas hacia la reforma política es la de consolidar al Distrito Federal como una ciudad que siga siendo la capital de todos los mexicanos y que, además, deje operar a la Federación...".²⁸⁹

IV. Al respecto, Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, sostiene que:

"...estamos convencidos de la necesidad de una transformación completa de la legislación política del Distrito Federal ... abogamos por la creación del estado 32 y por la expedición de una constitución local como en las demás entidades federativas del país. También consideramos que es necesaria la existencia de un gobierno autónomo conformado por los tres poderes públicos: gobernador, congreso local y Tribunal Superior de Justicia, y no por órganos locales (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal).

En la relación entre los poderes de la federación y los órganos locales es conveniente recordar el reclamo de que éstos se conviertan en auténticos *poderes*. Deben disminuir al mínimo las facultades del Congreso de la Unión y del presidente de la República respecto de la gobernación de la Ciudad de México, estipulando solamente

²⁸⁸ *Versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el 9 de noviembre del 2001*, ALDF, Primer Periodo de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio.

²⁸⁹ *Memoria del foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª edic., pp. 33-38.

una garantía constitucional para casos de emergencia o desaparición de poderes locales, así como una salvaguarda jurídica respecto de los inmuebles de la Federación, de las representaciones diplomáticas e internacionales.

Como efecto de la disminución de las competencias y facultades de los poderes federales es necesario fortalecer a los órganos locales, especialmente al Legislativo y al Judicial. Por esta razón, la función legislativa debe ser competencia exclusiva de la Asamblea y no concurrente como actualmente sucede; adicionalmente, ésta debe ser la responsable de autorizar los montos de endeudamiento del Gobierno de la Ciudad, realizar la fiscalización de los otros órganos locales -jefe de Gobierno y Tribunal Superior- y de los órganos autónomos -Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto Electoral del Distrito Federal-; poder expedir una norma suprema local...²⁹⁰

V. Por otro lado, el Partido del Trabajo señala lo siguiente:

“...Otro de los aspectos no menos importantes que el de la participación ciudadana, es el de dotar a los poderes Ejecutivo y Legislativo de mayores facultades y atribuciones para el establecimiento, sanción y ejecución de leyes propias; es decir, tenemos la no fácil tarea de dar origen y forma a la Constitución Política del Distrito Federal, en la cual se plasme:

. Que los habitantes del Distrito Federal tengan un gobierno local representativo que cuente con las mismas facultades que los gobiernos de los estados.

. Que, en esta Constitución local, se establezcan los derechos y prerrogativas de sus habitantes y la organización política de los poderes locales.

. Que en su carácter de Ley fundamental, la Constitución del Distrito Federal quede a cargo de la Asamblea Legislativa, actuando en calidad de Constituyente, dotada del mando para ello...²⁹¹

VI. Con relación a este tema, el Partido Verde Ecologista de México menciona que:

“...Una de las grandes definiciones que consideramos debe caracterizar a esta reforma es la perfecta definición de las facultades y las competencias de la Federación y las del gobierno local respecto de la Ciudad de México. Por ningún motivo deben quedar vacíos legales que posibiliten la ingobernabilidad de nuestra ciudad...”

En ese sentido consideramos viables la idea de que, no obstante conservar el Distrito Federal su estatus de sede de los Poderes de la Unión, no se convierta en el

²⁹⁰ Velasco Oliva, Cuauhtémoc, “Ocho temas básicos para una Reforma Política del DF”, artículo publicado en la *Revista Asamblea*. Órgano de difusión de la ALDF, México, julio 2001, No. 5, Vol. 1, pp. 4-5.

²⁹¹ Flores, Eugenia, “Para qué y cómo queremos la Reforma Política”, artículo publicado en la *Revista Asamblea*. Órgano de difusión de la ALDF, México, julio 2001, No. 5, Vol. 1, pp. 10-11.

Estado 32 de la República. Por el contrario, por sus dimensiones políticas y demográficas debe ser una figura *sui generis*...

No consideramos que el DF requiera de una constitución, pensamos que son suficiente algunas modificaciones al Estatuto de Gobierno ... es preciso avanzar políticamente pero debemos estar conscientes de la posibilidad de seguir manteniendo la sede de los Poderes Federales en el DF...²⁹²

VII. Con relación a este tema, y tomando como base los antecedentes analizados y las opiniones de diversos partidos, creo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un futuro ejercerá un mayor número de facultades.

Esto quiere decir que las facultades que actualmente están conferidas al Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, consistentes en la expedición del Estatuto de Gobierno, determinación de la deuda pública, fijación de los límites territoriales de la entidad, participación en el proceso de reforma a la Constitución Federal etc. pasarán a formar parte de aquellas que lleva a cabo la propia Asamblea, ya que como se ha observado en el transcurso de los últimos años, dicha Asamblea se ha convertido en un órgano legislativo del Distrito Federal y no sólo en un órgano de gestión y representación con facultades reglamentarias como en un inicio lo fue.

Cuadro sinóptico de las propuestas de los partidos antes mencionados

	PAN	PRD	PRI	CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA	PARTIDO DEL TRABAJO	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO
Creación del Estado 32 o conservación del D.F. como entidad que albergue los Poderes de la Unión.	Propone que el DF se transforme en Estado y que cuente con poderes locales propios.	Busca que el DF siga siendo la entidad que albergue a los Poderes de la Unión, pero con una forma de gobierno similar a las	Propone la formación de una ciudad autónoma con pleno para todos los asuntos locales que siga siendo	Aboga por la creación del Estado 32		Propone que el DF conserve su estatus de sede de los Poderes de la Unión, debiendo ser una figura <i>sui generis</i>

²⁹² "La Reforma Política del DF, un asunto inconcluso", artículo publicado en la *Revista Asamblea*. Órgano de difusión de la ALDF, México, julio 2001, No. 5, Vol. 1, pp.. 12-13.

		de los demás Estados, fijándosele una capital.	capital y sede de los Poderes de la Unión			
Transformación de la ALDF en Congreso local	Impulsa la transformac. De la ALDF en Congreso local con facultades plenas, transfiriéndole todas las facultades que actualmente se reserva el Congreso de la Unión	Propone que el D.F. sea regido por las reglas establecidas para las demás entidades, pero con ciertas excepciones que permitan la coexistencia de los poderes federales. Busca que la ALDF participe en el proceso de reforma constitucional	Que la ALDF genere la ley constitucional del DF o Estatuto, apruebe el presupuesto y la deuda de la ciudad y norme aquello que no esté conferido al Congreso.	Propone la existencia de un gobierno autónomo formado por auténticos poderes. Buscan que la competencia legislativa sea exclusiva de la ALDF y no concurrente como actualmente sucede, debiendo ser la responsable de expedir una constitución local, autorizar los montos de endeudamiento del gobierno y fiscalizar a los órganos locales.	Propone que el gobierno local cuente con las mismas facultades que las que tienen los gobiernos de los Estados (por tanto, que la ALDF tenga las mismas facultades que un Congreso local); quedando a cargo de la Asamblea el origen de la Constitución Política del DF	Consideran que el DF no requiere una Constitución sino sólo algunas modificaciones al Estatuto de Gobierno.

3.2 OPINIONES Y PROPUESTAS DE LA DOCTRINA RESPECTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

A) En octubre de 1999, el especialista en Derecho Electoral, *Juan Carlos Gómez-Martínez*, señaló en la revista *Lex. Difusión y Análisis*²⁹³, lo siguiente:

Primeramente, el autor parte del análisis de un punto básico, consistente en el carácter con que se ha investido al Distrito Federal a diferencia del de los Estados de la Federación, lo anterior para efecto de obtener elementos que proporcionen un mejor acercamiento a su naturaleza jurídica y así imaginar cómo podría evolucionar

²⁹³ Gómez-Martínez, Juan Carlos, "La reforma al Distrito Federal un acercamiento jurídico", artículo publicado en la revista *Lex. Difusión y Análisis*, México, Editora Laguna, octubre 1999, No. 52, Año V, pp. 9-37.

estructuralmente. Sobre este aspecto, el autor hace referencia al Dictamen realizado a la iniciativa de reforma constitucional de 14 de mayo de 1928 por las Comisiones Unidas segunda de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación, que determinaba que: "En nuestro sistema constitucional se demarcan perfectamente las diferencias fundamentales que existen entre los estados, el Distrito Federal y los Territorios, y que consisten en que los primeros son soberanos, libres e independientes en cuanto se refiere a su régimen interior, tienen su Constitución Política particular y su legislación local y eligen sus funcionarios que integran sus poderes y los últimos dependen directamente del Gobierno de la Federación"²⁹⁴. Argumentación que fue confirmada por varias tesis de la Suprema Corte, a través de las cuales se introdujo el criterio estrictamente jurisprudencial de que el Distrito Federal era una "entidad", como sinónimo de parte integrante de la Federación, más no un Estado, surgiendo de este argumento la siguiente teoría: a) una entidad es, sin base constitucional, sinónimo de parte integrante de la Federación, b) todo Estado es una entidad, pero no toda entidad es un Estado, puesto que ahí está el Distrito Federal, c) los Estados son Estados porque tienen "soberanía, libertad e independencia", lo que los hace merecedores para contar con una constitución propia, cuando es más que sabido que los Estados no son soberanos sino autónomos, y d) como el Distrito Federal no es soberano, libre e independiente, es decir no es un Estado, sino una parte integrante de la Federación, o sea una simple entidad federativa, nunca podrá tener un ámbito de competencia igual o parecido al de un Estado.

Posteriormente, tal especialista señala que con la reforma constitucional de 1996, las tradicionales concepciones que existían sobre el Distrito Federal se derrumbaron, puesto que las aportaciones contenidas en esta reforma, como la elección directa del "gobernante" y la reafirmación de la instancia colegiada de representación plural denominada Asamblea Legislativa, como órgano legislativo, integrado por diputados locales rompieron con los moldes supuestamente definidos en el artículo 44 Constitucional. Por tanto, el hecho de que actualmente el Distrito Federal tenga un

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 29

órgano ejecutivo unipersonal elegido por elección directa, una Asamblea Legislativa con numerosas materias para legislar, pero que por razones poco comprensibles no alcanza aún el status de Congreso local, un Tribunal Superior de Justicia, que realiza lo mismo que cualquier otro poder judicial de un Estado, y que además tenga diputados y senadores da como resultado un producto jurídico-político que ya no es en realidad un Distrito Federal -aunque sea la sede de los Poderes federales-, pero que tampoco es reconocido abiertamente como una estructura estadual, puesto que todavía pesa en la doctrina como en la política el hecho de que sea la sede de los Poderes federales.

De lo anterior, el jurista Juan Carlos Gomez-Martínez concluye que una probable definición o encuadramiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, lo asemejaría más a un "estadoide" que se acerca cada vez más a la propia de un Estado, debido a que cuenta con estructuras quasi legislativas y ejecutivas con varias atribuciones, un poder judicial de tipo local en toda su extensión, diputados y senadores federales, una futura división interna en demarcaciones municipales, cada una de ellas con cuerpos semi-municipales de origen popular y, un texto normativo superior, que debe transformarse en una auténtica constitución local, pero mantiene, por otra parte, las materias de deuda y seguridad pública, las que en realidad tampoco deben ser obstáculos para dejar de reconocerle y asegurarle un nuevo estadio constitucional, tal y como sucede en otros países federales como Viena en Austria, Buenos Aires en Argentina o Berlín en Alemania (que se consideran ciudades-estados), en los que a pesar de que la situación de sus capitales (sean o no distritos federales, pero inevitablemente asientos de los propios poderes federales), se acerca a la estadualización plena.

A juicio del articulista, estos aspectos dan como resultado que sea mucho más viable proceder a la normalización política y administrativa de la institución capitalina en su conjunto, que proseguir con innovaciones temporales, parches legislativos o el estancarse en este camino, cuyo recorrido está más cercano a la estadualización que a la distritofederalización que se supone debe tener, y por lo tanto es preferible admitir que

el cumplimiento estricto de los requisitos que rodean a la institución del Distrito Federal, no puede operar de modo automático y total; sino que por el contrario, la flexibilidad en el análisis de posturas y el acercamiento de una institución con otras figuras que sirvan de modelo (como sucede en otras capitales federales) pueden ayudar a comprenderla mejor, a visualizar y discutir diversas y propuestas para su futuro y, sobre todo, a desuigeneralizarla.

Por tanto, desde un estricto punto de vista constitucional y legal, la actual problemática del Distrito Federal se reduce a un problema de carácter competencial. Esta situación deja otro punto en claro, y es que esa problemática jurídica responde a una lógica de índole política en la que se remarca la incompatibilidad de que coexistan los poderes federales con algún otro tipo de poderes autónomos locales semi o quasi estatales en el Distrito Federal, no tanto porque el problema no tenga una solución de índole constitucional y administrativa, sino más bien porque en él se halla presente todavía una actitud virreinal que sostiene la idea de que los poderes federales no pueden verse disminuidos en sus tradicionales relaciones y espacios, situación que responde a una clase de razonamiento extra y meta jurídico, y que ha provocado que diversos estudiosos, en diferentes épocas, se hayan dedicado a intentar armonizar la disfunción entre lo que se supone debe ser un Distrito Federal modelo, y lo que realmente es en la realidad, o sea la manera en que ha venido funcionando esta institución en México. Por tanto, este razonamiento nuevamente conduce al aspecto de las competencias, área en la que los profesionales del Derecho tienen posibilidad de participar en el diseño, cimentación y construcción de las futuras estructuras de la Capital con el fin de ordenar, armonizar, ampliar y regularizar todas las instituciones y procedimientos que puedan proporcionar mejores cauces democráticos y de participación a los ciudadanos del Distrito Federal.

B) Por otro lado, el 20 de abril del 2001, *Manuel González Oropeza*, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional

Autónoma de México, señaló su postura en la revista *Anales de Jurisprudencia*²⁹⁵ respecto de la Reforma Política del Distrito Federal, que por supuesto incumbe a la propia Asamblea Legislativa:

Sostiene que es incongruente que el Distrito Federal siga manteniendo una categoría menor a la de territorio federal, pues desde su origen en 1824, la sede federal ha tenido la población y recursos suficientes para constituirse en Estado.

Posteriormente, menciona argumentos que se aducen para negar la categoría de Estado al Distrito Federal, así como las razones expuestas por el mismo autor para desvirtuarlas:

-Respecto del argumento que sostiene la imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el gobierno federal, dice que esta razón olvida que el sistema federal es precisamente la coexistencia de soberanías en un mismo territorio. Por tanto, el evitar que el Distrito Federal sea un Estado, es reducir al gobierno federal a la ciudad de México, que únicamente es su sede geográfica, y olvidar que el ámbito federal se expande a todo el territorio del país. Aún en momentos de emergencia política, cuando la sede de los poderes federales tuvieron que cambiarse a ciudades como Querétaro, Veracruz o San Luis Potosí, ningún peligro corrieron esos poderes federales y los poderes estatales y municipales fueron capaces de coexistir en un mismo territorio, por lo que transformar al Distrito Federal en Estado no implica peligro para la Unión.

-Con relación al argumento que señala la imposibilidad del Distrito Federal de contar con las mismas instituciones con que cuentan los Estados, como los municipios, afirma que éste no ha sido un elemento estructural de los Estados, pues su existencia ha sido independiente de la República (ya que el municipio se creó por leyes españolas en la Colonia), del Federalismo (puesto que sobrevivió y se reguló en la etapa centralista) y de los propios Estados (cuando los territorios federales y el mismo Distrito Federal

²⁹⁵ González Oropeza, Manuel, "Reforma política del Distrito Federal. Opinión general sobre las posiciones básicas", artículo publicado en la revista *Anales de Jurisprudencia*, Tribunal Superior de Justicia del DF, México,

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

contaron con municipios). De tal manera, que si el Distrito Federal se convirtiera en un Estado, podría prescindir de los municipios si así lo juzgara pertinente el Poder Constituyente Permanente.

-Respecto al argumento que sostiene que las relaciones entre un gobierno de oposición frente al gobierno federal sería insostenible, tal autor menciona que actualmente los conflictos entre poderes y órganos, que antes era sinónimo de ingobernabilidad, ahora son objeto de soluciones jurisdiccionales a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, por ello, los conflictos políticos tienen ahora una solución legal. De ahí, que la relación entre ambas esferas de gobierno será tan armónica o difícil como se quiera, tal como lo es entre los demás Estados y la Federación. Por tanto, la solución está en la existencia de reglas claras en la distribución de competencias y, en caso de controversias, en el respeto al Poder Judicial Federal en la solución de éstas últimas. Tal distribución ya existe en el artículo 124 Constitucional, y si bien no es perfecta, la actuación de la Suprema Corte será el garante de puntualizar esta distribución de competencias.

Por otra parte, tal investigador menciona que la realidad ha desbordado los obstáculos ideológicos y políticos que hasta la fecha han impedido que el Distrito Federal se convierta en un Estado, puesto que sus autoridades son electas popularmente (Jefe de Gobierno, Jefes delegacionales y diputados) y sus tres poderes están configurados igual que los de los demás Estados, estorbando, a juicio de González Oropeza, los siguientes tres aspectos para que, de hecho, los poderes capitalinos sean idénticos a los estatales: la plena facultad legislativa por parte de la Asamblea Legislativa, la eliminación de la cohabitación de los poderes federales y órganos locales de gobierno a que obliga el artículo 122 Constitucional y la eliminación de las facultades explícitas para el Distrito Federal que tergiversa la regla general de distribución de competencias del Estado federal, contenida en el artículo 124 de la Constitución federal.

Por tanto, tal investigador propone que cumplidos estos cambios fundamentales, la transformación del Distrito Federal en Estado será normativamente fácil y puede hacerse en el propio artículo 44 Constitucional, con un texto que podría redactarse de la siguiente manera:

“La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La ciudad de México es un Estado integrante de la Federación, con soberanía en lo que respecta a su régimen interno y con el territorio que actualmente tiene. Su constitución establecerá los derechos humanos y la organización de sus poderes, en los términos del artículo 116 de esta Constitución.”²⁹⁶

Con esta reforma no sería necesario sostener el artículo 122, por lo que podría derogarse, y reformar el artículo 115 para definir la posibilidad o no de municipios en el Distrito Federal.

Asimismo, respecto de los órganos locales de gobierno, dice que estos deben ser los mismos *poderes* locales que los de cualquier Estado, de ahí que la denominación de Jefe de Gobierno puede conservarse, pero sería mejor adoptar la tradicional de Gobernador, puesto que la Constitución Federal se refiere a los gobernadores de los Estados, y si persistiera la denominación de Jefe de Gobierno habría la duda sobre la aplicación de dicha disposición o no al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. Lo mismo sucedería con la Asamblea Legislativa, como Poder Legislativo similar al de un Estado. Mientras que respecto del Poder Judicial del Distrito Federal, el autor propone que éste realice una nueva función consistente en el control interno de la constitucionalidad de la entidad, y para ello podría crearse una Sala Constitucional como la de Veracruz.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 394.

Finalmente, el investigador que nos ocupa manifiesta que en 1996, presentó una propuesta para coordinar los gobiernos delegacionales con los del Distrito Federales, ya que hay servicios prestados en las Delegaciones que deben hacerse bajo la dirección del Gobierno central, puesto que no pueden estar sujetos a criterios distintos en cada Delegación, pero la mismo tiempo, la función de los Jefes delegacionales no puede reducirse a acatar los lineamientos del Gobierno central, por ello, es conveniente crear en la Constitución del Distrito Federal un Consejo de Gobierno que, presidido por el Gobernador e integrado por todos los Jefes delegacionales, dicte las medidas políticas de relevancia en la entidad, apruebe los reglamentos del Distrito Federal y resuelva las dudas y conflictos políticos entre Delegaciones o al interior de alguna de ellas.

C) Por su parte, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Raciel Garrido Maldonado*, sostuvo en la revista *Anales de Jurisprudencia* correspondiente a los meses de marzo-abril del 2001, respecto de la Reforma Política del Distrito Federal lo siguiente:²⁹⁷

Que su análisis tiende a establecer la manera para que se dé en su totalidad un cambio político que se ajuste a la realidad social, pero para lograrlo es necesario discutir la naturaleza jurídica del Distrito federal, pues de ello depende la definición que puedan tener los órganos de gobierno y las acciones para llevar a cabo la Reforma Política.

Señala que el principal problema que lleva en sí la organización política del Distrito Federal es la convivencia de los poderes federales y la necesidad de contar con instituciones y derechos propios de un gobierno local, situaciones que sólo se han atendido de manera parcial, pues siguen existiendo aspectos pendientes como:

-La sujeción del gobierno local al federal, que implica la carencia de autonomía respecto al régimen interior.

²⁹⁷ *Ibidem*, pp. 407-418

-Que el Congreso de la Unión expida el Estatuto de Gobierno, lo que significa que la decisión de aspectos sobre la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal sean votados y aprobados por legisladores de otras entidades, lo cuales difícilmente pueden tener un arraigo ideológico e interés legítimo sobre la organización política del Distrito Federal.

-Que aún y cuando habitan en el Distrito Federal nueve millones de personas, de las cuales más de seis millones tienen la condición de ciudadanos, la Asamblea Legislativa no participa en el procedimiento de reformas constitucionales como lo hacen los Congresos de los Estados.

-Que el Congreso de la Unión determina el endeudamiento público de la ciudad y legisla en todo lo que no está reservado para la Asamblea, a diferencia de los Estados, en los que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a ellos.

En consecuencia, el exponente considera que la premisa fundamental para una verdadera Reforma Política consiste en precisar la naturaleza del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 44 de la Constitución Federal establece que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y por tal motivo, esto es por ser sede de los poderes federales, a lo largo de la historia se ha argumentado que no puede tener un gobierno local con las mismas facultades que las de un Estado, pues se correría el riesgo de un enfrentamiento entre las autoridades locales y las federales que pondría en riesgo la estabilidad de la capital y del país, lo cual implicó que, durante un largo período, se sustentase la condición de excepción y la imposibilidad para elegir autoridades locales.

Sin embargo, a partir de los años setenta comenzó a hacer evidente la compleja realidad a la que había llegado el Distrito Federal, ya que no sólo era sede de los Poderes, sino que se había convertido en una de las ciudades más extensas y pobladas del mundo, donde se concentraba la actividad económica, política y cultural del país, lo

cual se tradujo en una sociedad más demandante de participar en la vida política del Distrito Federal. Es así, que a partir de 1977 se empieza a buscar atenuar las diferentes manifestaciones democráticas de la sociedad capitalina, estableciéndose el referéndum y la iniciativa popular, las cuales no tuvieron aplicación práctica.

Es hasta la reforma de 1987 que se comienza a dar un cambio en el desarrollo político del Distrito Federal con la creación de la Asamblea de Representantes, un órgano que tenía atribuciones limitadas, pero en el que sus integrantes eran electos mediante votación directa de los capitalinos. Asimismo, en 1993, se da otro paso al establecerse un esquema para la transformación de las instituciones políticas, representativas y de gobierno de la entidad que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, la participación de la propia Asamblea en la designación del titular del órgano ejecutivo y la expedición de un Estatuto de Gobierno, el cual se asemejó a una constitución local, toda vez que precisó las atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y las bases para la organización y facultades de los órganos de gobierno locales. Finalmente, la reforma de 1996 estableció la elección directa del Jefe de Gobierno, de los titulares de los órganos políticos administrativos y la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa, al ampliarse sus atribuciones legislativas.

Esta reseña de las reformas que atañen a la organización política del Distrito Federal a partir de 1987, refleja la transformación jurídica por la que ha evolucionado tal entidad, la cual permite afirmar que la ciudad de México no es actualmente sólo un Distrito Federal, que alberga a los poderes federales, sino también, como lo precisa el artículo 43 Constitucional, *parte integrante de la Federación*, que cuenta con un territorio, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desarrollan dentro de él las tareas legislativa, ejecutiva y judicial. Es por ello, que los razonamientos que se han hecho en torno a la naturaleza jurídica del Distrito Federal deben estudiarse a la luz de esta evolución, pues si se apega a lo que propiamente debe

ser un Distrito Federal, el de este país ha sido rebasado por la realidad y dista mucho de su concepción originaria de asiento de los Poderes, una entidad sui generis, la cual con las atribuciones que se le han otorgado se acerca más a lo que es un Estado o semiestado y, por ello, jurídicamente hay que reconsiderar esta situación, para hacer compatible su condición como sede de los Poderes, con el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, es importante mencionar que las diferentes posiciones que prevalecieron en torno al Distrito Federal en las etapas a las que se hizo referencia, en su mayoría, fueron dadas cuando el sistema político mexicano era dominado por un partido hegemónico y las decisiones se adoptaban por mayoría. Ahora, en un contexto plural donde los partidos se han insertado como parte de dicho sistema, es indispensable que los argumentos sostenidos como oposición sean llevados a la práctica, al terreno legal.

Con relación a lo anterior, se tiene la experiencia que inicia con la elección de 1997 del Jefe de Gobierno y, recientemente con el proceso electoral del 2 de julio del 2000 en el Distrito Federal. Ambos sucesos demuestran que la sociedad capitalina ha madurado en el terreno de la participación política, dejando atrás la tesis sobre la incompatibilidad entre autoridades federales y locales, ya que es claro que si existe una delimitación de las atribuciones que competen a ambos niveles de gobierno, difícilmente puede existir algún conflicto. Por consiguiente, si en realidad se tiene la intención de una verdadera Reforma Política para el Distrito Federal, es indispensable que se precise esta condición de entidad federativa, es decir, que sin dejar sede de los Poderes de la Unión y capital de la República, se establezca la autonomía de la entidad para contar con un verdadero gobierno independiente en su régimen interior, capaz de formular su propia constitución local, emanada de un Congreso propio y, derivado de esto, se podrá tener la reestructuración integral que la ciudad de México requiere. Ello sería el paso fundamental y no una propuesta inverosímil, pues ya en otros lugares se han constituido "ciudades-estado", que al mismo tiempo de ser capital y sede de los Poderes, es una

entidad federativa, sin que en la práctica ese hecho haya impedido el cumplimiento de las obligaciones del gobierno federal y local, en virtud de existir de manera clara las atribuciones que competen a cada uno.

3.3 CUADRO COMPARATIVO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL EFECTUADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona artículos Constitucionales elaborado por la Asamblea Legislativa del 9 de noviembre del 2001²⁹⁵ presentado ante el Congreso de la Unión para su dictamen con relación a la Asamblea de Representantes y a la actual Asamblea Legislativa.

²⁹⁵ Para un mejor análisis de la presente Iniciativa ver Anexo 10 del capítulo respectivo de este trabajo.

Materia	1993	1996 ²⁹⁹	Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona artículos Constitucionales elaborado por la ALDF de 9 de noviembre de 2001 ³⁰⁰	Dictamen Cámara de Senadores ³⁰¹
Sistema de distribución de facultades entre el Congreso y la Asamblea	Establece un régimen de facultades expresas o explícitas para la ARDF y al Congreso facultades residuales, es decir, todas aquellas no conferidas a la ARDF (a. 122, f. IV)	Establece un régimen de facultades expresas o explícitas para la ALDF y al Congreso facultades residuales (a. 122, A, f. I)	Invierte el sistema de distribución de competencias, puesto que corresponde a la ALDF legislar en todo lo relativo al DF, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso.	NO SE APRUEBA LA MINUTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE CONTIENE LA INICIATIVA PRESENTADA POR LA ALDF.
Financiera: Aprobación de montos de endeudamiento del DF.	Es el Congreso de la Unión quien lo aprueba	El Congreso de la Unión anualmente aprueba los montos de endeudamiento requeridos por el gobierno del DF. (aa. 73, f. VIII y 122, A, f. III, y a. 24, f. II del Estatuto)	Se faculta a la ALDF para aprobar el endeudamiento público del gobierno local, lo que implica una autonomía financiera, por tanto, la Asamblea establecerá las bases, indicadores y el límite de endeudamiento neto que podrá contraer el gobierno local. Solamente si en la solicitud de endeudamiento que formule el Jefe de Gobierno excede dicho límite, corresponderá al Congreso autorizar o no el monto excedente	
Juicio político: Responsabilidades de servidores públicos del DF.	El Congreso de la Unión expide las leyes de responsabilidades de servidores públicos (aa. 108 y 109)	-El Congreso precisa, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos en el DF. (a. 108). -El Congreso de la Unión expide las leyes de responsabilidades de	-El Estatuto (emitido por la Asamblea) precisará el carácter de servidores públicos en el DF. -La ALDF estará facultada para expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas que sancionen a quienes incurran en responsabilidad en el DF.	

²⁹⁹ *Op. cit.*, nota 76, pp. 68, 69, 127-137.

³⁰⁰ *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del D.F.*, Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, Año 2, No. 25, 9 de noviembre de 2001, pp. 2-22.

³⁰¹ *Gaceta parlamentaria*, México, Senado de la República, 1º de octubre del 2002, No. 64, pp. 158-199.

		servidores públicos y las normas que sancionen a éstos por incurrir en responsabilidad. Por tanto, los servidores se rigen por la Ley Fed. de Responsabilidades de los Servidores Públicos (excepto los de los órganos judiciales locales) (aa. 109 y 110 y a. 15 del Estatuto).		
En materia de seguridad pública	Esta facultad no se confirió de manera expresa a la ARDF, por tanto, era facultad del Congreso	En virtud de que no es materia expresamente conferida a la ALDF, está facultado el Congreso (en relación al a. 73, f. XXIII)	La ALDF legislará sobre esta materia, regulando los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario	
Falta absoluta del Jefe de Gobierno (distinto a la remoción, pues en tal supuesto corresponde al Senado el nombramiento)	En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el presidente de la República nombraba un sustituto que concluyera el período (a. 122, f. VI, inciso c).	En caso de falta absoluta, la Asamblea designa a un sustituto que termine el encargo. Pero no se hace la distinción entre interino y sustituto (a. 122, base Segunda).	-Corresponderá a la ALDF designar al Jefe interino (cuando la falta se efectúe durante los 2 primeros años del período de gobierno) o al sustituto (cuando la falta del Jefe se efectúe después de los 2 primeros años de gobierno). -Asimismo, será la ALDF quien nombrará al Jefe de Gobierno interino y expedirá la convocatoria para la elección de quien deba concluir el período (ya que si se trata de sustituto, éste finalizará el período constitucional). -En tanto es designado un Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo el servidor público que determine el Estatuto, el cual será emitido por la Asamblea.	
Regulación de la organización y funcionamiento	El Congreso estaba expedía el Estatuto de Gobierno del DF. (a.	Esta se hace a través del Estatuto de Gobierno del DF.,	-Esto se efectuará a través del Estatuto Constitucional del DF, emitido por la ALDF. Se llama "estatuto" porque instituye y funda los	

del gobierno local	122, f. I).	expedido por el Congreso (a. 122, A, f. II). Sus reformas sólo pueden ser llevadas a cabo por el propio Congreso.	órganos de gobierno de la entidad, y "constitucional" porque se pretende que se le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local. -El quórum de votación requerido para su expedición o reforma será de las 2/3 partes del total de los miembros de la Asamblea. -La ALDF podrá acordar, por el voto de sus 2/3 partes del total de sus miembros, someter el nuevo Estatuto a referéndum.	
Iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso por parte de la Asamblea	La ARDF estaba facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF. (a. 122, f. IV).	Esta facultad de iniciativa de la ALDF se encuentra limitada a materias relativas al DF. (a. 122, base primera, f. V, inciso ñ).	Se facultará a la ALDF para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en cualquier materia.	
Reformas a la Constitución	La ARDF carece de esta facultad	Carece de esta facultad la Asamblea.	La ALDF participará en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, en los términos que las legislaturas de los Estados	
Electoral	La Constitución no otorgaba facultad alguna en esta materia a la ARDF, por tanto, era el Congreso quien legislabo.	La organización, competencias y procedimientos del Trib. Electoral son fijados por el Estatuto y las leyes (a. 130 Estatuto).	-La ALDF expedirá las leyes que regulen la organización, funcionamiento y administración del Tribunal Electoral del DF (órgano jurisdiccional electoral)	
Ministerio Público	La ARDF carecía de facultades en esta materia.	El 122 Constitucional remite al Estatuto de Gobierno para la determinación de la forma en que será nombrado el Procurador Gral. de Justicia del DF, y el a. 10 del Estatuto señala que dicho funcionario	-Plantea que a nivel constitucional se disponga que dicho servidor público sea nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la ALDF en los términos que establezca el Estatuto (en este proyecto no se considera necesario que el presidente de la Rep. acuerde le nombramiento del Procurador). -La ALDF regulará la institución del Ministerio Público.	

		será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la Rep. -El Congreso regula la institución del MP, a través del Estatuto de Gobierno (a. 122, E)		
Controversias constitucionales	La Suprema Corte de Justicia conocía de controversias en las que formara parte la Comisión Permanente del Congreso como órgano del DF, así como de los órganos de gobierno del DF (a. 105, f. I).	La Suprema Corte de Justicia conoce de controversias en la que participe la Comisión Permanente del Congreso como órgano del DF y de sus órganos locales de gobierno (a. 105, f. I)	-Los únicos órganos legitimados para entablar o ser parte de controversias constitucionales serán la ALDF, el Jefe de Gobierno y el Trib. Sup. de Justicia.	
Violaciones a las leyes por parte del Jefe de Gobierno	El Jefe del DF era responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a las leyes del DF y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos (a. 122, f. VI, inciso h).	La Asamblea carece de esta facultad.	La ALDF conocerá de las violaciones al Estatuto y leyes locales por parte del Jefe de Gobierno, por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del DF, y aplicará las sanciones que establezca el Estatuto mediante resolución adoptada por las 2/3 partes de sus miembros.	

CONCLUSIONES

1.- El bien común o bien público, como fin del Estado, tiene varias definiciones y contenidos, dependiendo de la ideología o visión subjetiva del autor o de la realidad política, social o económica de un Estado en un momento determinado, pero lo cierto es que el Estado va a buscar que esta finalidad se encuentre reflejada en el derecho fundamental o Constitución para efecto de dar armonía al orden jurídico de ese país. A su vez, esto significa que tal orden jurídico va a ser necesario como instrumento para la obtención del fin del Estado.

2.- El Derecho tiene como finalidad armonizar o equilibrar la convivencia social, compensando los intereses que se contraponen. Por tanto, para que la vida social pueda existir, requerirá necesariamente de un orden que de certidumbre respecto de las facultades y obligaciones de los individuos y los gobernantes.

Es a través del derecho que se obtiene orden, así como una organización social, puesto que limita el poder de los gobernados y de los gobernantes.

3.- Existen dos formas de Estado, la unitaria o centralista y descentralizada o federal. La centralización y la descentralización son dos manifestaciones opuestas de la organización del Estado respecto a su actividad, según que ésta emane o no de un centro único, o según que las normas generales valgan para todo el territorio o sólo para una parte del mismo.

4.- La descentralización implica la distribución de responsabilidades, potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y entidades regionales, locales y municipales, existiendo una diversidad de fuentes originarias del derecho positivo, pues es propio del ente que tiene el derecho de darse a sí mismo las reglas para su funcionamiento, es decir, consiste en tener poder legislativo.

Por otro lado, cabe hacer la aclaración de que la descentralización administrativa se manifiesta con una distribución de funciones derivadas de órganos subordinados, implicando el no ejercicio del poder legislativo.

5.- La descentralización implica: a) distintos grados de *competencia* de que pueden ser titulares los entes o sus órganos (soberanía, autonomía, autarquía), b) distintos *entes* (Estado, Estado-miembro, región, provincia, municipio), y c) distintas *formas de Estado* o distribución territorial o espacial de la voluntad y actividades estatales (Estado federal, Estado unitario).

6.- El Estado federal, quien es el único titular de la soberanía, es una entidad compuesta por varias entidades o Estados en donde cada una de las partes mantiene cierta autonomía que limita al gobierno central.

La Constitución federal, que es la expresión de la voluntad general, precisa la autonomía democrática (es la designación de sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial), la autonomía constitucional (es la potestad de organizarse jurídica y políticamente, acatando los principios de la Constitución general), la autonomía legislativa, administrativa y judicial (en lo que concierne a las materias no comprendidas en la Constitución nacional), la participación de las entidades federativas (en lo que se refiere a la integración del cuerpo legislativo federal y reformabilidad de la Constitución general) y las facultades de la federación.

Asimismo, es necesario que las entidades tengan ordenamientos jurídicos NO subordinados al ordenamiento central, sino coordinados por una ley suprema que es la Constitución general, existiendo una *dualidad de ámbitos competenciales* respecto de las tres funciones estatales, esto es, el que concierne a la federación (se ejerce en todo el territorio nacional) y el de las entidades federativas (se ejerce sobre su respectivo territorio).

7.- El territorio es el área geográfica que sirve de asiento al Estado, es decir, el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado. Por tanto, el territorio fija el límite dentro del cual el Estado ejerce su competencia y poder sobre los hombres.

8.- Los distritos federales son establecidos en Estados federales, puesto que los órganos en quienes se depositan las tres funciones estatales de carácter federal no pueden operar sin una base física de sustentación, ni tampoco en el territorio de un Estado-miembro. Es decir, es necesario garantizar la independencia de los poderes federales frente a cualquier Estado, así como una jurisdicción libre de las presiones de los Estados federados, con el fin de evitar la experiencia vivida por la Asamblea Constituyente de Estados Unidos.

9.- Como referencia histórica, tenemos que el primer distrito federal que surge es el Distrito de Columbia en Estados Unidos de América, puesto que fue el primer país en concebir el Estado federal a fines del siglo XVIII, el cual en esa época estaba constituido por Trece Colonias inglesas, independientes la una de la otra, pero ligadas entre sí por un origen, religión y costumbres comunes, así como por la lucha que sostenían en contra del enemigo común que las mantenía sujetas a un estrecho tutelaje: Inglaterra.

En estas condiciones, y ante el peligro de que dichos nuevos Estados, después de independizarse de Inglaterra, pudieran ser conquistados, buscaron una forma de organización política que los protegiera de cualquier ataque externo, surgiendo el federalismo mediante la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados-miembros. Es así, y después de varios acontecimientos, como se crea el asiento del gobierno federal en el Distrito de Columbia, donde los poderes federales tuvieron jurisdicción exclusiva y protección armada.

10.- El origen del federalismo en México no respondió a un afán de imitación del de Estados Unidos de América, sino a una necesidad propia surgida de tres hechos fundamentales: a) la idea de que en la organización político-social prehispánico, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia y las diputaciones provinciales nacidas en la Constitución de Cádiz de 1812 persistió la idea y bases del federalismo, b) como medio de oposición al sistema central experimentado durante la Colonia, y c) como consecuencia de las exigencias de las provincias que amenazaron en separarse en caso de que no se les

otorgara mayor autonomía, es decir, el de continuar unidos, evitándose el desmembramiento mediante el surgimiento del Estado federal.

De ahí que se diga que la Federación Mexicana surgió de forma inversa a la de Estados Unidos, puesto que no puede hablarse de Estados libres y soberanos preexistentes que lograron fundirse en uno solo, sino que se trata de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los Estados-miembros.

11.- Como consecuencia de la adopción del Régimen Federal en México, surge el Distrito Federal con la finalidad de conceder a los poderes federales un territorio propio, que garantizara su independencia y libre jurisdicción frente a cualquiera de los Estados federados, así como la buena marcha y autonomía de los poderes estatales.

Es a partir de 1993 que se determina la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal como entidad federativa. Por tanto, actualmente, el Distrito Federal no es únicamente el lugar donde residen los órganos del Estado federal, sino que es una entidad, lo que significa que dentro de su territorio existe una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad de naturaleza federal y local que desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Esto también implicó que se desechara su calidad de departamento administrativo.

12.- Como antecedente histórico, cabe mencionar que mediante Decreto de 18 de noviembre de 1824, publicado el 23 del mismo mes y año, se elige a la ciudad de México como sede de los poderes federales, en virtud de que desde la época prehispánica ésta fue centro tradicional del poder económico y político, que contaba con los mejores recursos culturales, económicos, vías de comunicación. Los argumentos sostenidos por los diputados que estuvieron a favor de que la ciudad de México se convirtiera en Distrito Federal fueron los siguientes: evitar el alto costo que significaría trasladar la capital a un lugar distinto, puesto que en ese momento el erario carecía de fondos suficientes; evitar problemas de seguridad en la ciudad de México, ya que al dejar de ser la capital, ésta se convertiría en una plaza tentadora en cualquier revuelta; aprovechar que la ciudad era el principal centro de

comunicaciones del país y que el traslado de la capital significaría perder esta situación privilegiada, lo cual dificultaría la captación fácil de recursos fiscales provenientes de las aduanas marítimas; y porque Querétaro (que era la otra opción para que se convirtiera en Distrito Federal) carecía de las instalaciones adecuadas para recibir a todos los integrantes del poder público.

13.- Respecto a la función legislativa en el Distrito Federal, cabe señalar primeramente que, durante la Colonia, tal función radicaba en el rey, quien lo ejercía a través del Consejo de Indias, los virreyes, las reales audiencias. Posteriormente, con las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917 el Congreso general ejerció en el Distrito Federal las atribuciones de poder legislativo.

Después de transcurrido este largo período sin que el Distrito Federal tuviese un órgano conformado por su propia población que llevara a cabo tal función, con la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993 se otorgan ciertas facultades legislativas al órgano local denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Posteriormente, con la reforma de 22 de agosto de 1996, se transforma dicho órgano en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual significó que ésta legislara en un mayor de materias anteriormente reservadas al Congreso de la Unión.

14.- Antes de 1993, la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada el 10 de agosto de 1987, fue de carácter consultivo, puesto que emitía dictámenes por encargo de un órgano superior, sin que sus decisiones fueran obligatorias para quien la consultaba, con excepción de sus facultades reglamentarias. Asimismo, se trataba de un órgano de gestoría, representación política y participación ciudadana, en virtud de que las facultades que le fueron conferidas revelaban el objetivo de dar participación a la ciudadanía del Distrito Federal en materias *administrativas*, ya que ejercía la facultad reglamentaria a través de la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Por tanto, sus funciones se clasificaban en: normativas, de control y vigilancia, de iniciativa y de gestión. Estaba formada por representantes electos popularmente.

Con la reforma de 25 de octubre de 1993, se otorgan a la Asamblea de Representantes facultades legislativas limitadas, teniendo el carácter de órgano *cuasilegislativo*.

15.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, creada el 22 de agosto de 1996, es de carácter deliberativo, puesto que adopta decisiones sobre diferentes asuntos sometidos a su consideración, siendo su función principal la elaboración de leyes. Por tanto, es el órgano local de gobierno al que corresponde la función cuasilegislativa del Distrito Federal (ya que carece de facultades plenas y autónomas) en las materias otorgadas por la Constitución Federal, haciendo notar que la facultad genérica pertenece al Congreso de la Unión y la facultad específica listada en el artículo 122 Constitucional corresponde a la Asamblea. Sus funciones parlamentarias son las siguientes: la propiamente legislativa, la administrativa interna, de control y vigilancia, de iniciativa y de gestión, pero no así la jurisdiccional (materialmente hablando y en particular con referencia al juicio político). La elección popular de sus diputados, junto con los demás órganos de gobierno del Distrito Federal, atribuye categoría política a tal entidad.

16.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano cuasilegislativo, en virtud de que no determina libre y autónomamente el Estatuto de Gobierno, puesto que su expedición está confiada al Congreso de la Unión, no tiene facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente, puesto que no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución Federal ni participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos Estados.

17.- La mayoría de los partidos políticos y doctrinarios consultados para la elaboración del presente trabajo proponen que las facultades que actualmente desarrolla el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, consistentes en la expedición del Estatuto de Gobierno, determinación de la deuda pública, fijación de los límites territoriales de la entidad, participación en el proceso de reforma a la Constitución Federal pasen a formar parte de aquellas que lleva a cabo la propia Asamblea, ya que como se ha observado en el transcurso

de los últimos años, dicha Asamblea se ha convertido en el órgano legislativo del Distrito Federal y no sólo en un órgano de gestión y representación con facultades reglamentarias como en un inicio lo fue. Es decir, el desarrollo que ha tomado la Asamblea Legislativa en años anteriores, es la de convertirse poco a poco e un órgano similar a los Congresos estatales, por tanto, el último paso sería el de ejercer todas las facultades propias de estos órganos.

18.- En esta conclusión, se propone que el Estatuto de Gobierno sea expedido por el Congreso de la Unión junto con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para efecto de *coordinar* (recordemos que es una característica propia del Régimen Federal) entre ambos órganos los lineamientos que regirán al Distrito Federal. La intervención del Congreso de la Unión aseguraría la protección de los intereses de la federación, mientras que la participación de los diputados de la Asamblea significaría tomar en cuenta la experiencia real de aquellos miembros que están en contacto directo, y por tanto conocen los problemas propios de la entidad, a la vez que aseguraría la participación de los habitantes del Distrito Federal, a través de sus representantes-diputados, en la toma de decisiones fundamentales de la entidad, además de que se reduciría el acatamiento de los lineamientos del Legislativo central por parte de la Asamblea Legislativa.

19.- Otra facultad que podría ejercer la Asamblea Legislativa sería la de formar parte del poder constituyente derivado u órgano revisor de la Constitución, es decir, ser parte del órgano competente para reformar total o parcialmente la Constitución general, en virtud de que es en esta entidad donde habitan el mayor número de mexicanos proporcionalmente hablando, los cuales están interesados en que sus ideas y opiniones sean plasmadas en el ordenamiento jurídico que rige a la nación de la cual forman parte.

Además, debemos recordar que la Constitución es la manifestación o expresión de la voluntad general de la población, y no sólo de una parte de ella, como sucede actualmente al no tener los habitantes del Distrito Federal el derecho a que sus representantes participen en la formación de esta voluntad general contenida en la Constitución.

Es decir, el hecho de que los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no formen parte del órgano reformador de la Constitución, origina que la Constitución Federal no sea la *expresión de la voluntad general*, sino únicamente la manifestación de una voluntad parcial.

20.- La tesis sostenida durante un largo periodo de la historia de nuestro país acerca de la imposibilidad para poder otorgar al órgano legislativo local nuevas facultades resulta anacrónico, pues es claro que al quedar delimitadas sus facultades en la Constitución Federal, no debe existir ninguna confusión ni conflicto entre el poder legislativo local y el federal.

21.- Es necesario la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa, en especial la que se refiere al derecho de iniciar reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión, puesto que de esta manera podrá realmente ejercer su actual facultad de Iniciativa de reformas respecto al Distrito Federal. Es decir, si el Distrito Federal está regulado por la propia Constitución Federal pero la Asamblea Legislativa carece de la facultad para iniciar reformas constitucionales, entonces esto significa que realmente no puede ejercer su facultad de iniciativa respecto de dicha entidad, pues actualmente carece de la facultad de presentar reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión, de acuerdo con lo establecido por los artículos 71 y 135 de la Ley Fundamental. Esto es, actualmente sucede lo siguiente:

- a) El Distrito Federal está regulado por la Constitución Federal,
- b) La Asamblea tiene facultades de iniciativa de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión,
- c) La Asamblea Legislativa carece de facultades de iniciativa de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión

Conclusión: La Asamblea Legislativa no puede ejercer su actual facultad de iniciativa de reformas respecto del Distrito Federal, puesto que carece de facultades para presentar iniciativas constitucionales, en virtud de que dicha entidad está regulada por la Ley Fundamental.

22.- Asimismo, no existe principio jurídico o político que señale que el Distrito Federal por ser sede de los poderes federales, deba ser asimilado o tratado como una división político-territorial propio del Estado unitario. Es decir, carece de fundamento jurídico el hecho de que se trate de mantener la situación o características que en el pasado se le atribuyeron al Distrito Federal y que son propias de las circunscripciones denominadas departamentos o provincias del Estado unitario, consistente en que el órgano central dicte leyes sobre cualquier materia con vigencia espacial en el territorio del Distrito Federal, que éste carezca de órganos legislativo y administrativo autónomo, no existiendo la dualidad de ámbitos competenciales respecto de la función legislativa, que su gobernante dependa del Ejecutivo central, sin que derive de elección popular.

Esto es, no hay ningún aspecto jurídico que señale que el Distrito Federal deba ser tratado o considerado como una circunscripción territorial de un Estado central para que se pueda considerar sede de los poderes federales, por tanto, no tiene razón de ser el hecho de que se siga buscando mantener las características propias de un departamento, como es el evitar que la Asamblea emita el Estatuto de Gobierno.

Es decir, estoy de acuerdo que el Distrito Federal no se equipare o se considere un Estado-miembro por su propia naturaleza, pero tampoco que se le siga equiparando con un departamento administrativo en el sentido de carecer de autonomía constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., décima cuarta edición, México, 1999.
- , *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1989.
- , *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1996.
- AGUIRRE VIZUETT, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, Editor Miguel Angel Porrúa, primera edición, México, 1989.
- ANDRADE Y OTROS, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma Federal de Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1996.
- ARTEAGA NAVA, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1999
- AUBET, José María, *Democracias desiguales, cultura política y paridad en la Unión Europea*, Ediciones del Serbal, España, 1993.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado*, Editorial Jus, S.A. de C.V., novena edición, México, 1985.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., primera edición, México, 1993.
- BERNAL, Ignacio y otros, *Historia General de México. Versión 2000*, El Colegio de México, México, 2000.
- BONNECASE, Julien, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Temis, S.C.A., segunda edición, Bogotá, 1982.
- BOWMAN, Margaret y HAMPTON, William, *Democracias locales un estudio comparativo*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1989.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Estado*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1970.
- , *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., novena edición, México, 1994.
- , *Problemas Jurídicos de México*, Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C., México, 1982.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Harla, Colección de Textos Universitarios, primera edición, México, 1990.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc, *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, Propuesta para 1997-2000, diskette.

- CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Sistemas de gobierno en las grandes ciudades, en Distrito Federal, sociedad gobierno y justicia*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.
- CASASOLA, Gustavo, *Seis siglos de historia gráfica de México 1325-1970*, Editorial Gustavo Casasola, S.A., quinta edición, México, 1976.
- CASTELAZO, José R., *Ciudad de México: reforma posible*, Editorial Uno, S.A. de C.V., primera edición, México, 1992.
- ECHANOVE T., Carlos A., *Breve historia de la administración de justicia de la ciudad de México y su Distrito*, Palacio de Justicia del Distrito Federal, México, 1965.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1998.
- FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, Ediciones Depalma, décima edición, Buenos Aires, 1998.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1991.
- FLORESGÓMEZ, F. y CARVAJAL, G., *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1976.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., trigésimo segunda edición, México, 1993.
- FUENTE DÍAZ, Vicente, *El Senado de la República*, Editorial Altiplano, S.A., México, 1974.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad nacional Autónoma de México, México, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Editorial Civitas, S.A., tercera edición, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, Dirección de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, México, 2000.
- GORTARI RABIELA, Hira de y HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, primera edición, México, 1988.
- GÜEMES H., Lina Odena, *Archivo Histórico del Distrito Federal. Guía general*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000.
- HERRERA Y LASSO, *Estudios de Derecho Constitucional*, Escuela Libre de Derecho, Editorial Polis, primera edición, serie B, México, 1940.
- LIRA, Andrés, *La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento*, Departamento del Distrito Federal, México, 1974.
- LÓPEZ, Mario Justo, *Introducción a los Estudios Políticos*, Ediciones Depalma, segunda edición, Buenos Aires, 1996.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudio de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A., segunda edición, México, 1980.

MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1975.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, Editorial Trillas, S.A., México, 1991.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., décima primera edición, México, 1990.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, S.A., cuarta edición, México, 1985.

PENICHE LÓPEZ, Edgardo, *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, Editorial Porrúa, S.A., décima séptima edición, México, 1983.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, *Teoría del Derecho: una concepción jurídica*, Editorial Teenos, S.A., primera edición, Madrid, 1997.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, S.A., vigésimo octava edición, México, 1996.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Instituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., décima segunda edición, México, 1997.

ROBELO, Cecilio A., *Nombres geográficos mexicanos del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, México, 1977

ROMERO, Héctor Manuel, *Enciclopedia temática de la Delegación Cuauhtémoc*, Delegación Cuauhtémoc, México, 1994.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Ediciones del Senado de la República, México, 1967.

RUIZ PONCE, Esteban, *Dinámica de la Reforma Política de 1977*, México, 1977.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., tercera edición, México, 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1987.

-----, *La creación del Distrito Federal (la ciudad de México como asiento de los poderes federales)*, Colección Popular Ciudad de México No. 26, Departamento del Distrito Federal, México, 1975.

SCHWARTZ, Bernard, *Los Poderes del Gobierno. Poderes Federales y Estatales*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1966.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, S.A., décima primera edición, México, 1993.

-----, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, Editorial Porrúa, S.A., vigésima edición, México, 1999.

-----, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, S.A., decimocuarta edición, México, 1998.

SERRANO SALAZAR, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Editorial Plaza y Valdés, primera edición, México, 2001.

SMITH, James Frank, *Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *El Derecho y la Ciencia del Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S.A., vigésima edición, México, 1997.

-----, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México.

TOINET, Marie-France, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

-----, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, Universidad Veracruzana Xalapa, tercera edición, México, 1991.

VVAA, *Atlas de la ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México, Editorial Plaza y Valdés, primera edición, México, 1988.

VVAA, *Anuario de estadísticas por entidad federativa*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 2000.

VVVAA, *México a través de sus constituciones. Los derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Manuel Porrúa, S.A., segunda edición, México, 1978.

VVAA, *El Senado Mexicano: Por la razón de las leyes*, Senado de la República, primera edición, México, 1987.

VVAA, *Documentos históricos del Tribunal Superior de Justicia del fuero común del Distrito Federal 1522-1990*, Tribunal Superior de Justicia, México, 1991.

VVAA, *Colección de los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, desde su instalación en 5. de noviembre de 1823. hasta 24. de diciembre de 1824, en que cesó*, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio. México, 1825.

WARD, Peter M., *Problemas actuales en el Gobierno y la Administración de las Megaciudades Latinoamericanas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1996.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, S.A., segunda edición, México, 1989.

HEMEROGRAFÍA

Asamblea, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 1, segunda época, volumen 1, México, octubre de 1997.

Asamblea, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 5, tercera época, volumen 1, México, julio de 2001.

FLORES, Eugenia, "Para qué y cómo queremos la Reforma Política", *Asamblea*, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 5, tercera época, volumen 1, julio 2001.

GARRIDO MALDONADO, Raciél, "El proceso electoral de dos mil en el Distrito Federal: Antecedentes, datos y resultados", *Iniciativa*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Año 2, Nos. 9-10, Estado de México, México, octubre-marzo, 2000-2001.

GÓMEZ-MARTÍNEZ, Juan Carlos, "La Reforma al Distrito Federal. Un acercamiento jurídico", *Lex. Difusión y Análisis*, Editora Laguna, S.A. de C.V., No. 52, tercera época, Año V, México, D.F., octubre 1999.

GONZÁLEZ GRAF, Jaime, "Reforma Política del Distrito Federal Ideas fundamentales", *Anales de Jurisprudencia*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sexta época, segunda etapa, tomo 250, México, D.F., marzo-abril 2001.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Reforma Política del Distrito Federal, opinión general sobre las posiciones básicas", *Anales de Jurisprudencia*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sexta época, segunda etapa, tomo 250, México, D.F., marzo-abril 2001.

HANDAM, Fauzi, "Análisis de las recientes Reformas Constitucionales en materia de gobierno del Distrito Federal", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año 12, No. 12, 1988.

HIDALGO, Georgina, "Segunda Legislatura, rumbo a la Reforma del Distrito Federal", *Asamblea*, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 1, tercera época, volumen 1, México, D.F., marzo de 2001.

JIMÉNEZ PEÑA, Adolfo, "Las facultades del Gobierno del Distrito Federal en materia ambiental", *Lex. Difusión y Análisis*, Editora Laguna, S.A. de C.V, Suplemento, México, septiembre 1998.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El control político en el régimen constitucional del Distrito Federal" *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, No. 46, México, D.F., septiembre-diciembre del 2000.

QUINTERO MARTÍNEZ, Armando, "La Reforma Política del Distrito Federal, una necesidad social", *Asamblea*, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 5, tercera época, volumen 1, julio 2001.

SOSA, José, "El Distrito Federal en el Sistema Federal Mexicano", *Asamblea*, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 5, tercera época, volumen 1, julio 2001.

VELASCO OLIVA, Cuauhtémoc, "Ocho temas básicos para un Reforma Política del Distrito Federal", *Asamblea*, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, No. 5, tercera época, volumen 1, julio 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Ordenamientos Jurídicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 138ª edición, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima cuarta edición, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada, Carbonell, Miguel (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima quinta edición, México, 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Anaya Editores, S.A., México, 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Colección Ordenamientos Jurídicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, abril de 1998.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima novena edición, México, 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1996.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Colección Ordenamientos Jurídicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1999.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima novena edición, México, 2000.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Colección Ordenamientos Jurídicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima novena edición, México, 2000.

TESIS Y JURISPRUDENCIAS

Tesis "Facultad reglamentaria. Sus límites", *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo II, segunda parte-1, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, julio a diciembre de 1988.

DOCUMENTOS

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período de Sesiones Ordinarias, Primer Año de Ejercicio, Año I, No. 14.

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período de Sesiones Ordinarias, Segundo Año de Ejercicio, Año 2, No. 25. México, 9 de noviembre de 2001.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Período Extraordinario, LVI Legislatura, Año II, No. 2, 1º de agosto de 1996.

Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de diciembre de 1898, Tomo XXXIX, No. 151

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de octubre de 1999.

Directorio de la II y III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin edición, Biblioteca Francisco Zarco de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Documentos Históricos del Tribunal Superior de Justicia del fuero común del Distrito Federal 1522-1990, Tribunal Superior de Justicia, México, 1991.

Gaceta Parlamentaria, Senado de la República, Tercer año de ejercicio, Primer período ordinario, No. 64, México, 1º de octubre del 2002.

Iniciativa del Decreto de Reformas y Adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 30 de julio de 1996.

Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal, primera edición.

Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: noviembre de 1988-septiembre de 1997, Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primera edición, México, 2000.

Mínuta proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 24 de abril de 1987.

Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria celebrada el día 9 de Noviembre del 2001, Dirección General de Proceso Parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio.

DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1992.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, 1981.

VVAA, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, S.A., vigésimo primera edición, Madrid, 1992.

VVAA, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., décima tercera edición, México, 1999.

VVAA, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., primera edición, México, 2001.

INTERNET

<http://www.pan.org.mx>, página del Partido Acción Nacional.

<http://www.prd.org.mx>, página del Partido de la Revolución Democrática.

<http://www.asambleadf.gob.mx>, página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<http://www.inegi.gob.mx>, página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado el 20 del mismo mes y año, mediante el que se crea el Distrito Federal.

Anexo 2: Decreto de 23 de diciembre de 1898 mediante el que se amplían los límites territoriales del Distrito Federal.

Anexo 3: Mapa del Distrito Federal con su división territorial administrativa (delegaciones).

Anexo 4: Reforma Constitucional de 10 de agosto de 1987 mediante la que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Anexo 5: Reforma Constitucional de 25 de octubre de 1993 mediante la que se otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Anexo 6: Reforma Constitucional de 22 de agosto de 1996 mediante la que se crea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Anexo 7: Cuadro con la evolución poblacional del Distrito Federal.

Anexo 8: Cuadro con los Diputados que han conformado la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Anexo 9: Gráficas que contienen el porcentaje de los grupos parlamentarios que han conformado las diversas legislaturas de la Asamblea Legislativa y la de Representantes del Distrito Federal y sus aportaciones.

Anexo 10: Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona artículos constitucionales elaborado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 9 de noviembre del 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 1
DECRETO DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1824 DEL CONGRESO
GENERAL
CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

DECRETO DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1824, PROMULGADO EL 20 DEL MISMO
MES Y AÑO
CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

"El soberano Congreso general constituyente de los Estados unidos mexicanos ha tenido á bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la ciudad de México.

2. Su distrito será el comprehendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4. El gobierno político y economico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdiccion del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5. Interin se arregla permanentemente el gobierno político y economico del distrito federal, seguirá observandose la ley de 23 de junio de 1813. en todo lo que no se halle derogada.

6. En lugar del gefe político á quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y economica. nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el distrito federal.

7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprehendidos en el distrito federal, y para su gobierno municipal seguirán observandose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del distrito federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslacion.

9. Mientras se resuelve la alteracion que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca á las rentas comprehendidas en el distrito federal.

10. Tampoco se hará en lo respectivo á los tribunales comprehendidos dentro del distrito federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

Lo tendrá entendido &c. México 18 de noviembre de 1824. "

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTE: Colección de los decretos y órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, desde su instalación en 5. De noviembre de 1823. hasta 24. de diciembre de 1824. en que cesa, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio, México, 1825, pp. 135-136.

ANEXO 2
DECRETO DE 23 DE DICIEMBRE DE 1898
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
AMPLIACIÓN DE LOS LÍMITES TERRITORIALES DEL
DISTRITO FEDERAL

DECRETOS DE 23 DE DICIEMBRE DE 1898.

LÍMITES DEL DISTRITO FEDERAL

A) DECRETO QUE APRUEBA LOS CONVENIOS DE LÍMITES CELEBRADOS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO.

"*PORFIRIO DÍAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á sus habitantes, sabed:*

Que el Congreso de la Unión ha tenido á bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo único. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 72, fracción IV y 110 de la Constitución, aprueba los convenios de límites celebrados entre el Distrito Federal y el Estado de México, de conformidad con lo que expresan las actas números del 1 al 19, cuyas fechas en su número ordinal relativo, son las siguientes:

1^ª.- 9 de Diciembre de 1896.

2^ª.- 16 de Diciembre de 1896.

3^ª.- 30 de Diciembre de 1896.

4^ª.- 3 de Enero de 1897.

5^ª.- 3 de Febrero de 1897.

6^ª.- 10 de Febrero de 1897.

7^ª.- 24 de Febrero de 1897.

8^ª.- 30 de Marzo de 1897.

9^ª.- 13 de Abril de 1897.

10^ª.- 26 de Abril de 1897.

11^ª.- 18 de Mayo de 1897.

12^ª.- 16 de Junio de 1897.

13^ª.- 7 de Septiembre de 1897.

14^ª.- 3 de Noviembre de 1897.

15^ª.- 23 de Noviembre de 1897.

16^ª.- 22 de Diciembre de 1897.

17^ª.- 12 de Enero de 1898.

18^ª.- 21 de Julio de 1898.

19^ª.- 17 de Agosto de 1898; y según la línea marcada en el plano levantado por el Ingeniero D. Antonio Linares, el año de 1897.

Alfredo Chavero, diputado presidente.- *G. Enriquez*, senador presidente.- *José M. Gamboa*, diputado secretario.- *Carlos Quaglia*, senador secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, á quince de Diciembre de 1898. -*Porfirio Díaz*.- Al General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación."

Y lo comunico á vd. para su conocimiento y demás fines.

Libertad y Constitución. México, Diciembre 17 de 1898 -*González Cosío*.- Al....."

B) DECRETO QUE APRUEBA EL CONVENIO DE LÍMITES CELEBRADOS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MORELOS.

"Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.- México.- Sección 2ª.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

"*PROFIRIO DÍAZ*, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, á sus habitantes, *sabed*:

Que el Congreso de la Unión ha tenido á bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo único. Se aprueba en todas sus partes el convenio celebrado entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos, por medio de sus respectivos representantes, en el que se fija como límite, entre dichas entidades, la línea poligonal que tiene por extremos la culminación del cerro de "Tuxtepec" y el paraje denominado "La Tranca"; y por vértices, las culminaciones de los cerros Tezoyo, Chichimatzin, Qulnixtepec, Otlayucan, Zohuanquilo, Ocotecalt y el lugar llamado Yepac, de conformidad con las estipulaciones consignadas en las actas respectivas.

Alfredo Chavero, diputado presidente.- *G. Enriquez*, senador presidente.- *José M. Gamboa*, diputado secretario.- *Carlos Quaglia*, senador secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

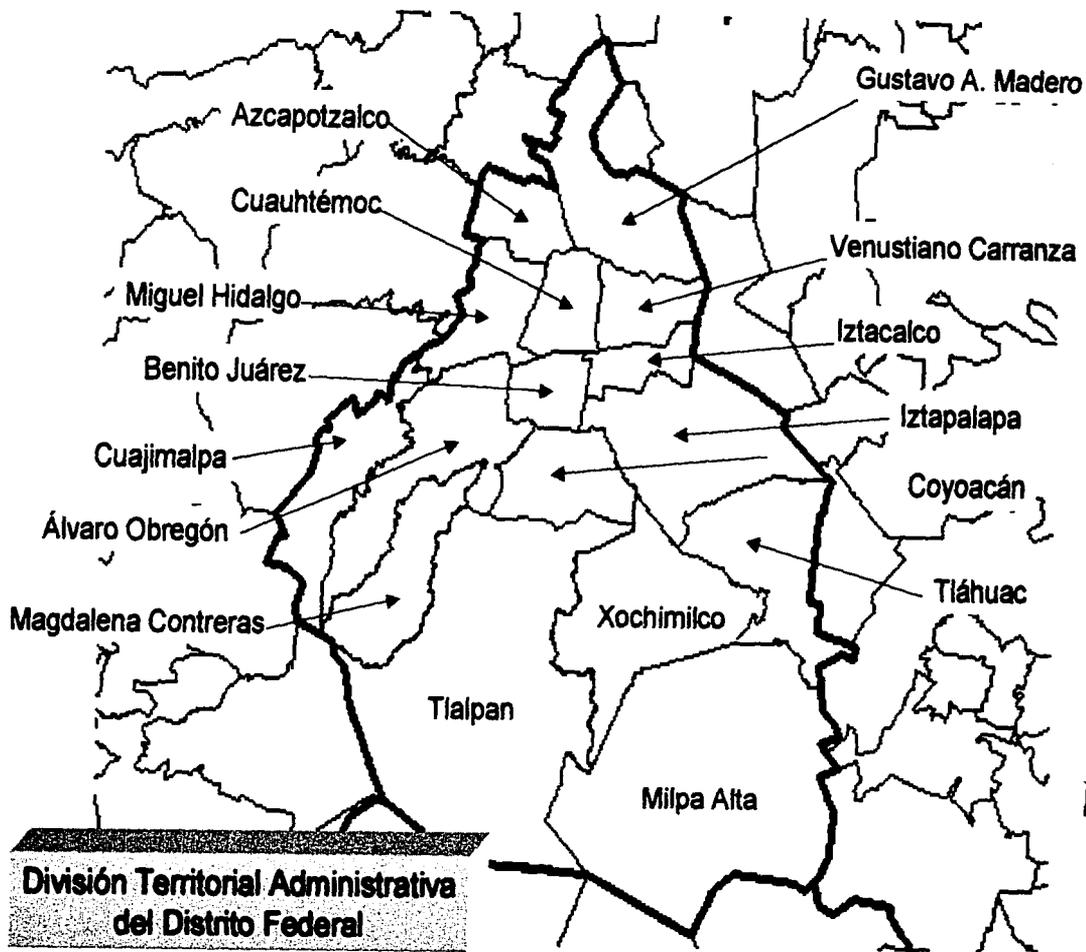
Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, á quince de Diciembre de 1898. -*Porfirio Díaz*.- Al General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación."

Y lo comunico á vd. para su conocimiento y demás fines.

Libertad y Constitución. México, Diciembre 17 de 1898 -*González Cosío*.- Al....."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 3
MAPA DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL
ADMINISTRATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

180

ANEXO 4
DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 10 DE AGOSTO DE 1987.
CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

PAGINACIÓN

DISCONTINUA



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION ²

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo CDVII No. 6	Director: Profr. Manuel Arellano Z.	México, D.F., Lunes 10 de Agosto de 1987
---------------------	--	---

INDICE

PODER EJECUTIVO

Secretaría de Gobernación

Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción J-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101; el inciso a) de la fracción III ; el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI , VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	3
Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI , 79 fracción V , 89 fracciones II y XVII , 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	5
Decreto por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona un artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	9
Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	10

Secretaría de Relaciones Exteriores

Decreto por el que se concede permiso al ciudadano Fernando Rivas Rodríguez para prestar servicios en la Embajada Real de Noruega, en México....	11
Oficio por el que se comunica el término de comisión del señor Julio Arnoldo Lima del Cid, quien fungía como vicecónsul de la Embajada de Guatemala, en Ciudad Hidalgo, Chis.....	11
Oficio por el que se comunica la autorización definitiva número 5 expedida a la señora Genevieve Browning de Valdez, para desempeñar las funciones de agente consular de los Estados Unidos de América, en Cancún, Q. Roo.	11

Secretaría de Programación y Presupuesto

Boletín número 74 de los relativos de precios de insumos para la construc-

\$ 700.00 EJEMPLAR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se adicionan la fracción **XXIX-H** al artículo 73, la fracción **I-B** al artículo 104 y un párrafo final a la fracción **V** del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción **III**, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción **V** y las fracciones **VI**, **VIII** y **XI** del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción **I** del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción **IX** del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámaras de Senadores y de Diputados de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados los artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTICULO PRIMERO.—Se adicionan la fracción **XXIX-H** al artículo 73, la fracción **I-B** al artículo 104 y un párrafo final a la fracción **V** del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
I. a **XXIX-H**...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX. ...
"Artículo 104. ...

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción **XXIX-H** del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. a **VI**...

"Artículo 107...

I. a **V**...

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten:

VI. a XVIII...

ARTICULO SEGUNDO.—Se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción **III**, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción **V** y las fracciones **VI**, **VIII** y **XI** del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintidós ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incu-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ción en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. y X. ...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito.

XII. a XVIII.

ARTICULO TERCERO.—Se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO TRANSITORIO

UNICO.—El presente Decreto entrará en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D.F., a 29 de julio de 1987.—Sen. Antonio Riva Palacio López, Presidente.—Dip. Mario Murillo Morales, Secretario.—Srr. Guadalupe Gómez Maganda de Anaya, Secretaria.—Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del

Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete.—Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.

—oOo—

DECRETO por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un selló con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámara de Diputados y de Senadores de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados los artículos 73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.—Se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. ...

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según 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 plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contenido electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables...

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenirlo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastras; establecimientos mercantiles; comercio en vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reser-

vas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

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

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

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

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

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

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

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

I) Expedir, sin intervención de ningún

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

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

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

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

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

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

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

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

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

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

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

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

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

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

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

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

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

Los magistrados y los jueces percibirán

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

VII a XXX...

"ARTICULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IV.—

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

VI. a VIII.—

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I ...

II.—Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III a XVI...

XVII.—Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII a XXX..."

"ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

"ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados de clarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

"ARTICULO 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

ARTICULO SEGUNDO.—Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos simultáneamente a los Diputados Federales que integrarán la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

TERCERO.—La Ley sobre Justicia en Materia de Falta de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

CUARTO.—En tanto se instala la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los nombramientos de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

continuarán siendo sometidos por el Presidente de la República, a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso.

QUINTO.—Las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal; se registrarán en lo conducente, y hasta en tanto se expida el ordenamiento correspondiente, por las normas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal Electoral contienen en materia de elección de los Diputados Federales al Congreso de la Unión.

SEXTO.—Los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se registrarán hasta en tanto se expida el ordenamiento a que se refiere el inciso I) de la base 3a. del artículo 73 Constitucional, por lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO.—El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.-México, D. F., a 29 de julio de 1987.-Sen. Antonio Riva Palacio López, Presidente.-Dip. Mario Murillo Morales, Secretario.-Sen. Guadalupe Gómez Maganda de Anaya, Secretaria.-Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete.-Miguel de la Madrid H.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.-Rúbrica.

—oOo—

DECRETO por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona un artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorabl Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámara de Diputados y de Senadores de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.—Se reforma el Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

ARTICULO 78.—Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

ARTICULO SEGUNDO.—Se adiciona un Artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO DECIMO NOVENO.—La Comisión Permanente se integrará con 37 miembros en los términos del Artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.-México, D. F., a 29 de julio de 1987.—Sen. Antonio Riva Palacio López, Presidente.-Dip. Mario Murillo Morales, Secretario.-Sen. Guadalupe Gómez Maganda de Anaya, Secretaria.-Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete.-Miguel de la Madrid H.-Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.-Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10

ANEXO 5
DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 25 DE OCTUBRE DE 1993.
SE CONFIEREN FACULTADES LEGISLATIVAS
A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL

PAGINACION

DISCONTINUA



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo CDLXXXI No. 18 México, D.F., lunes 25 de octubre de 1993

CONTENIDO

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Departamento del Distrito Federal
Banco de México
Tribunal Superior Agrario
Convocatoria para Concursos de Obras y Adquisiciones
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Avisos
Índice en página 126

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Directora: Lic. Ma. Guadalupe Pérez Miranda

NS 2.10 EJEMPLAR

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASI COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, ADICION DE UNA FRACCION IX AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- a III.-

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ARTICULO 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a

otro lugar, se wllgrá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- a V.-

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII.-

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- a XXIX-G.-

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.-

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.-

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

.....

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivan;

V.- a VIII.-

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- a VIII.-

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.-

ARTICULO 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.-

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III.- a IX.-

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- a XVI.-

XVII.- Se deroga.

XVIII.- a XX.-

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.-

I.B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones

que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- a V.-

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII.-

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estímarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b)

.....

IX.- a XVIII.-

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

.....

.....

ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y descentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta

Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

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

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta

pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad, gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza, fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal referendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante

popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser referendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

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

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

TERCERO.- La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO.- A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO.- El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO.- Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

SEPTIMO.- Los servidores públicos que se reascriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO.- En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

DECIMO.- En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DECIMO PRIMERO.- El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., a 20 de octubre de 1993.- Sen. Emilio M. González, Presidente.- Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.- Dip. Ma. Luisa Urrecha Beltrán, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 6
DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 22 DE AGOSTO DE 1996.
CREACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo DXV No. 16 México, D.F., jueves 22 de agosto de 1996

CONTENIDO

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Salud

Secretaría de la Reforma Agraria

Banco de México

Convocatorias para Concursos de Adquisiciones y Obras Públicas

Avisos

Índice en página 78

Director: Lic. Carlos Justo Sierra

\$ 3.00 EJEMPLAR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PODER EJECUTIVO SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercer del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes; para quedar como V, VI y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta

Constitución, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 35

- I.
- II.
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- IV.
- V.

ARTÍCULO 36

- II.
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley.
- IV.
- V.

ARTÍCULO 41

- I. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
 - I. Los partidos políticos son entidades de interés público la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.
 - Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
 - II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuanten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y

funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirá, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo

TRISIS CON
FALLA DE ORIGEN

nará un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 54. ...

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 73.

I. a V. ...

VI. Derogada;

VII. a XXX. ...

ARTÍCULO 74.

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII. ...

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas; la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

ARTÍCULO 98. ...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves, serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTÍCULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis deba prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación, y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTICULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 105.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a) a) d) ...

e) ... y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

III. ...

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que, desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el

consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos, descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 116. ...

II. ...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el cesahago de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V.

VI. y .

VII.

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes

Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

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

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrá incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, de conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Formar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social, y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

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

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

1. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros,

uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Jefe de Primera Instancia y un Jefe de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado; durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadoras del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción caberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadoras o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1o. de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1o. de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1o. de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas voladas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del

Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder al Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado en un cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122 que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000. En 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 21 de agosto de 1996.- Sen. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Dip. Martina Montenegro Espinoza, Secretaria.- Sen. Francisco Xavier Salazar Sáenz, Secretario.- Rúbricas."

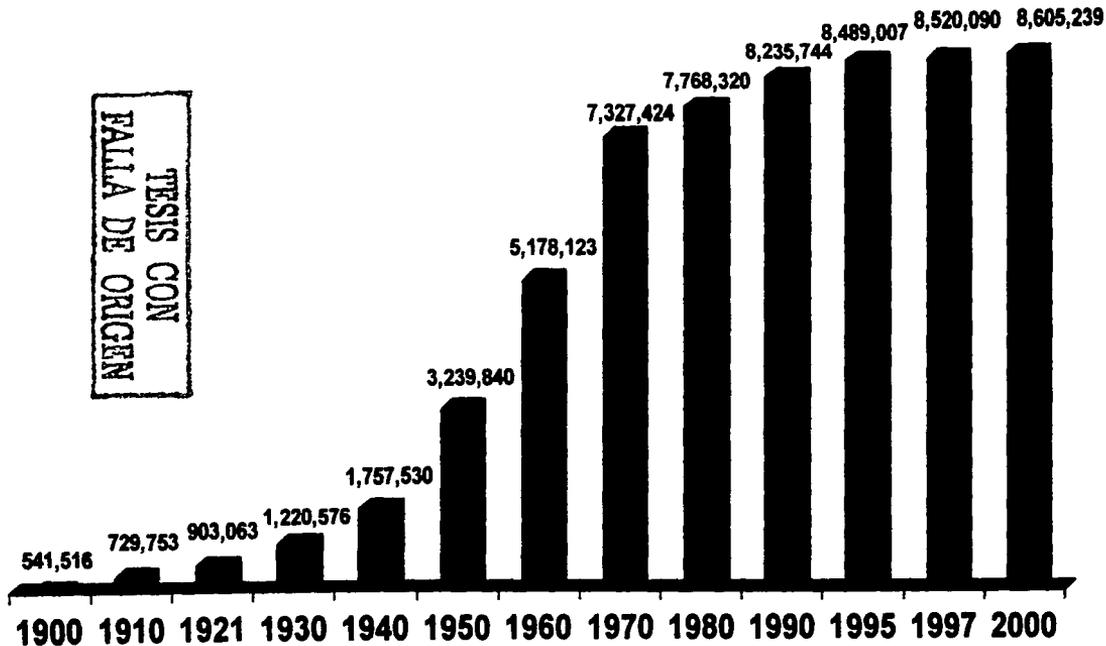
En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO 7
CUADRO CON LA EVOLUCIÓN
POBLACIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Evolución de la Población del Distrito Federal 1900 - 2000



Fuente: De 1900 a 1970, Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México, *Atlas de la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, 1988, Fascículo 5, p. 126.
De 1980 a 1997, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *Anuario de estadísticas por entidad federativa*, edición 2000.
Para 2000: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabuladores Básicos.

ANEXO 8
CUADRO DE LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura
(2000-2003)**

DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Marcos Morales Torres	PRD
II	Lorena Ríos Martínez	PAN
III	Jacobo M. Bonilla Cedillo	PAN
IV	Victor Hugo Gutiérrez Yáñez	PAN
V	Federico Mora Martínez	PAN
VI	María del Carmen Pacheco Gamiño	PRD
VII	Rolando Alfonso Solís Obregón	PAN
VIII	Maximino Alejandro Fernández Ávila	PVEM
IX	Edgar Torres Baltazar	PRD
X	Arnoldo Ricalde de Jager	PVEM
XI	Santiago León Aveleyra	PVEM
XII	Eleazar Roberto López Granados	PAN
XIII	Camilo Campos López	PVEM
XIV	Francisco Fernando Solís Peón	PAN
XV	Walter Alberto Widmer López	PAN
XVI	Iván Reynaldo Manjarrez Meneses	PAN
XVII	Emilio Serrano Jiménez	PRD
XVIII	J. Guadalupe Argüelles Guzmán	PVEM
XIX	Alejandro Diez Barroso Repizo	PAN
XX	Leticia Robles Colín	PRD
XXI	Federico Doring Casar	PAN
XXII	Tomás López García	PAN
XXIII	Raúl Antonio Nava Vega	PCD
XXIV	Horacio Martínez Meza	PRD
XXV	Dione Anguiano Flores	PRD
XXVI	Miguel Ángel Toscano Velasco	PAN
XXVII	Ana Laura Luna Coria	PVEM
XXVIII	María Guadalupe J. García Noriega	PVEM
XXIX	Clara Marina Brugada Molina	PRD
XXX	Carlos Ortiz Chávez	PRD
XXXI	Ruth Zavaleta Salgado	PRD
XXXII	Ernesto Herrera Tovar	PAN
XXXIII	Adolfo López Villanueva	PRD
XXXIV	Iris Edith Santaacruz Fabila	PRD
XXXV	Bernardino Ramos Iturbide	PRD
XXXVI	Gilberto Ensástiga Santiago	PRD
XXXVII	Alejandro Sánchez Camacho	PRD
XXXVIII	Susana G. Manzanares Córdova	PRD
XXXIX	Yolanda de las Mercedes Torres Tello	PRD
XL	Ricardo Chávez Contreras	PRD

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

DIPUTADO	PARTIDO
Raúl Armando Quintero Martínez	PRD
Salvador Abascal Carranza	PAN
Hiram Escudero Álvarez	PAN
Patricia Garduño Morales	PAN
Arturo Barajas Ruiz	PRI
Juan José Castillo Mota	PRI
Alicia Irina del Castillo Negrete y Barrera	PRI
Edmundo Delgado Ramírez	PRI
Juan Díaz González	PRI
Fernando Espino Arévalo	PRI
Miguel Medardo González Compean	PRI
Margarita González Gamio	PRI
Héctor Gutiérrez de Alba	PRI
Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre	PRI
Edgar Rolando López Najera	PRI
Rafael Luna Alviso	PRI
Marco Antonio Michel Díaz	PRI
María de los Angeles Moreno Uriegas	PRI
Humberto Serrano Pérez	PRI
Alicia Virginia Téllez Sánchez	PRI
Alejandro Agundis Arias	PVEM
José Luis Bucndía Hegewisch	PDS
Jaime Guerrero Vázquez	PDS
Enoc Margarita Uranga Muñoz	PDS
Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva	PCD
Eugenia Flores Hernández	PT

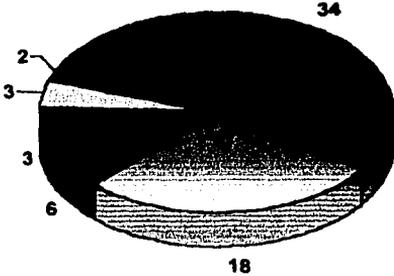
FUENTE: Página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "www.asambleadf.gob.mx".

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ANEXO 9
GRÁFICAS DE PASTEL Y APORTACIONES
DE CADA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL Y LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES**

**I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
(1988 - 1991)
66 miembros = 100%**



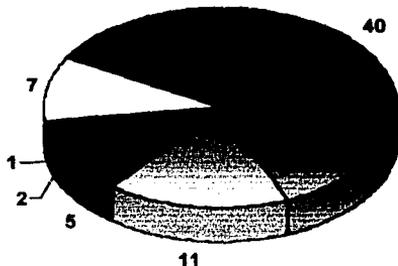
	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	34	24	10
PFCRN	6	3	3
PMS	3	---	3
PAN	18	13	5
PPS	3	---	3
PARM	2	---	2
TOTAL	66	40	26

APORTACIONES

1. Reglamento para el Gobierno Interior de la ARDF y reformas.
2. Reglamento de Tránsito para el D.F. y reformas.
3. Reglamento p/el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el D.F. -Reforma: artículos 32 y 142.
4. Reglamento para el Servicio de Limpia en el D.F.
5. Reglamento de Servicio de Agua Potable, Tratamiento de Aguas y Drenajes para el D.F. y reformas.
6. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el D.F.
7. Reglamento para Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F.
8. Reglamento de Protección Civil para el D.F.
9. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el D.F.
10. Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el D.F.
11. Reglamento para otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano de la ARDF.
12. Reglamento de Estacionamientos Públicos en el D.F.
13. Reformas: Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.
14. Reformas: Art. 73 fracción IV Constitucional para efecto de turnarse a la Cámara de Diputados.
15. Ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la substanciación de trámites de defunción, en el D.F.

PRI
 PFCRN
 PMS
 PAN
 PPS
 PARM

**II ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
(1991 - 1994)
66 miembros = 100%**



	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	40	40	—
PFCRN	5	—	5
PRD	7	—	7
PAN	11	—	11
PPS	2	—	2
PARM	1	—	1
TOTAL	66	40	28

APORTACIONES

1. Bando mediante el que se DEJA SIN EFECTOS once reglamentos (puesto que tales materias se contemplaron en otros reglamentos): el de expendios de bebidas alcohólicas; el relativo a la venta y consumo de cerveza; el de cafés cantantes o cabarets y salones de baile; el de la industria del pan; el de Ejecución de Obras de Planificación; el reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación; el de Policías de Parques, Jardines y paseos públicos del D.F.; el de Ingeniería Sanitaria relativa a edificios; el de Albercas Públicas; las fracciones I, V y VII del Art. 3º de la Ley de Planificación y Zonificación; y las normas de zonificación de las arterias principales de la Cd. de México.
2. Acuerdo sobre el descongelamiento gradual de rentas, mediante la derogación del Decreto que programó los contratos de arrendamiento del 30 de dic. de 1948
3. Iniciativa de Ley p/crear la Comisión de Derechos Humanos del D.F.
4. Reformas al Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el D.F.
5. Recomendación al DDF para que inicie la actualización de todas las normas técnicas complementarias del Reglamento de Construcciones del D.F.
6. Reformas al Reglamento Interno del Centro de Informática y Documentación
7. Bando para la ordenación y regulación del comercio en vía pública del Centro Histórico de la Cd. de México
8. Iniciativa de decreto p/modificar la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D.F.
9. Nuevo Reglamento de Construcciones del D.F.
10. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica (sustituye al Reglamento de Policía y Buen Gobierno)
11. Bando que limita y regula el comercio de la vendimia callejera, protegiendo el Centro Histórico que es patrimonio de la Cd.
12. Reformas al Reglamento de Tránsito del D.F.

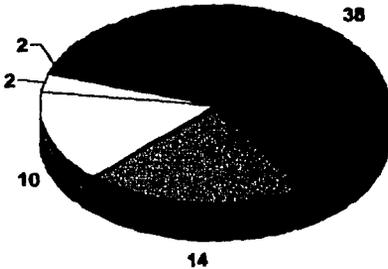
PRI
 PFCRN
 PRD

PAN
 PPS
 PARM

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

22

**III ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
I LEGISLATURA
(1994 - 1997)
66 miembros = 100%**



	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	38		
PRD	10		
PT	2		
PAN	14		
PVEM	2		
TOTAL	66		

APORTACIONES

1. Reformas al Reglamento para el Gobierno Interior de la ARDF.
2. Ley Orgánica de la Admón. Pública del D.F. y reformas.
3. Código Financiero del D.F. -Reformas al ejercicio fiscal 1995, 1996 y 1997.
4. Ley de Ingresos del DDF para el ejercicio fiscal 1995.
5. Ley de Ingresos del D.F. para 1996 y 1997
6. Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 1995, 1996 y 1997
7. Ley Orgánica de la ARDF.
8. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF.
9. Ley del Deporte del D.F.
10. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF.
11. Ley de Transporte del D.F. y reformas.
12. Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.
13. Ley del Tribunal de lo Contencioso Admvo. del D.F.
14. Ley p/las Personas con Discapacidad del D.F.
15. Ley de Protección Civil del D.F. y reformas.
16. Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
17. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y reformas.
18. Ley Ambiental para el D.F.
19. Ley p/el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del D.F. y reformas.
20. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
21. Programa de Desarrollo Urbano.
22. Ley del Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia en el D.F.
23. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y reformas.
24. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del D.F.
25. Iniciativa de Decreto de Reformas al Código Civil para el D.F. y para toda la República, al Código de Procedimientos Civiles para el D.F. en materia de adopción, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del D.F. (remitido al Congreso).
26. Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos.
27. Ley de Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F.
28. Reformas a Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
29. Reformas al Decreto por el que se aprueban los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del D.F.
30. Ley de Defensoría de Oficio para el D.F.
31. Ley de Participación Ciudadana del D.F.

PRI

PAN

PVEM

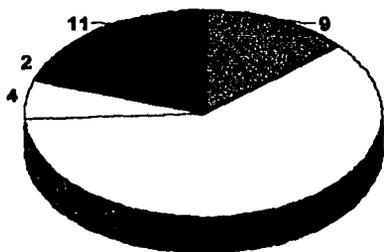
PRD

PT

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

23

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
I LEGISLATURA
(1997 - 2000)
66 miembros = 100%**



40

	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	11	—	11
PRD	40	40	—
PT	2	—	2
PAN	9	—	9
PVEM	4	—	4
TOTAL	66	40	26

APORTACIONES

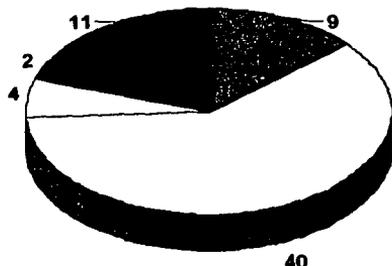
1. Reformas a Ley Orgánica de la ARDF
2. Ley de Ingresos del D.F. para el ejercicio fiscal 1998, 1999 y 2000.
3. Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 1998, 1999 y 2000
4. Reformas al Código Financiero del D.F.
5. Reformas al Reglamento para el Gobierno Interior de la ARDF.
6. Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del D.F., correspondiente al ejercicio fiscal de 1996, 1997, 1998
7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.
8. Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del D.F.
9. Ley de Turismo del D.F.
10. Ley de la Procuraduría Social del D.F.
11. Reformas a la Ley de Comisión de Derechos Humanos del D.F.
12. Reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el D.F.
13. Reformas a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el D.F.
14. Ley de Adquisiciones para el D.F. y reformas.
15. Programa de Fomento y Desarrollo Económico 1998-2000.
16. Reformas a la Ley de Protección Civil.
17. Reformas al Código Penal para el D.F. y a la Ley que establece las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados.
18. Ley de Obras Públicas del D.F.
19. Reformas a la Ley de Defensoría de Oficio del D.F.
20. Ley del Heroico de Bomberos del D.F.
21. Reformas a la Ley de Transporte del D.F.
22. Ley de Participación Ciudadana del D.F.
23. Iniciativa de reformas a la Constitución Política.
24. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el D.F.
25. Código Electoral del D.F.
26. Reformas a la Ley de Salud del D.F.
27. Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas para el D.F.
28. Reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
29. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

PRI
 PRD
 PT
 PAN
 PVEM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
I LEGISLATURA
(1997 - 2000)
66 miembros = 100%**

24



	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	11	---	11
PRD	40	40	---
PT	2	---	2
PAN	9	---	9
PVEM	4	---	4
TOTAL	66	40	26

Continuación...

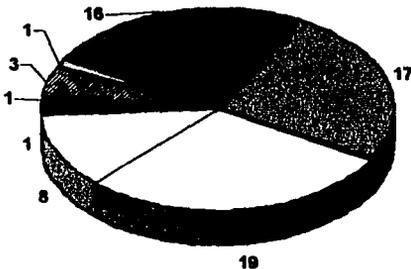
APORTACIONES

30. Decreto de Modificación a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del D.F.
31. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF
32. Reformas del Código de Procedimientos Penales para el D.F.
33. Reformas de la Ley para Personas con Discapacidad en el D.F.
34. Ley de Justicia Cívica del D.F.
35. Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.
36. Ley Orgánica de la ALDF
37. Reformas a la Ley de Transporte del D.F.
38. Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF.
39. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el D.F.
40. Decreto de Reformas al Estatuto de Gobierno del D.F.
41. Ley de Asistencia e Integración Social p/el D.F.
42. Ley de Planeación del Desarrollo del D.F.
43. Ley del Instituto Cultural de la Cd. de México.
44. Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el D.F.
45. Ley Ambiental del D.F.
46. Ley de Vivienda del D.F.
47. Ley del Notariado del D.F.
48. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el D.F.
49. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del D.F.
50. Ley que crea el Instituto de Ciencia y Tecnología del D.F.
51. Ley de Desarrollo Social para el D.F.
52. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de los Organismos Civiles para el D.F.
53. Ley de las y los Jóvenes del D.F.
54. Ley de Educación para el D.F.
55. Decreto de Programas Parciales del Desarrollo Urbano para el D.F., en las diferentes Delegaciones y modificaciones.
56. Ley de Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del D.F.
57. Decreto de Programa Gral. de Ordenamiento Ecológico del D.F.
58. Reformas a la Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia del D.F.
59. Reformas al Código de Procedimientos Civiles para el D.F.

PRI
 PRD
 PT
 PAN
 PVEM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
II LEGISLATURA
(2000 - 2003)
66 miembros = 100%**



	TOTAL	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
PRI	16	—	16
PRD	19	18	1
PT	1	—	1
DSPPN	3	—	3
PAN	17	14	3
PVEM	8	7	1
CDPPN	1	—	1
PCD	1	1	—
TOTAL	66	40	26

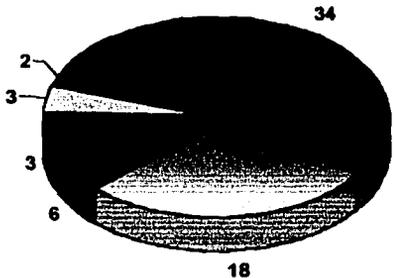
APORTACIONES

1. Reformas a la Ley Orgánica de la ALDF.
2. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF.
3. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F.
4. Reformas al Código Penal para el D.F.
5. Decreto de Modificación Financiera a diversos Programas Prioritarios del Gobierno del D.F.
6. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.
7. Decreto por el que se modifican los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.
8. Reforma al Código Electoral del Gobierno del D.F.
9. Reformas al Código Financiero del D.F.
10. Ley de Ingresos del D.F. para el ejercicio fiscal 2001.
11. Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 2001
12. Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del D.F., correspondiente al ejercicio fiscal de 1999, 2000 y 2001.
13. Decreto de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.
14. Reforma a Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del D.F.

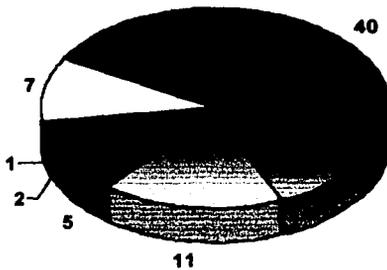
PRI
 PRD
 PT
 DSPPN
 PAN
 PVEM
 CDPPN
 PCD

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

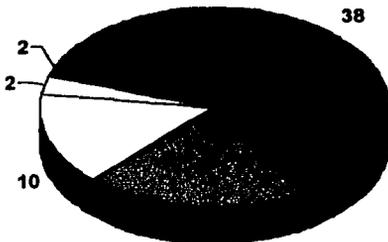
I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
66 miembros = 100%



II ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
66 miembros = 100%

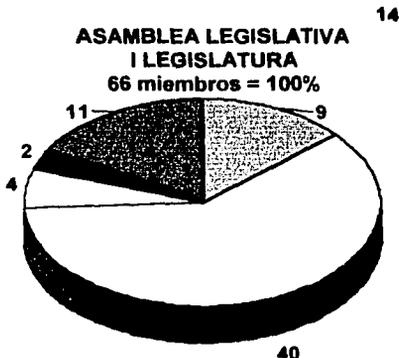


III ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
I LEGISLATURA
66 miembros = 100%

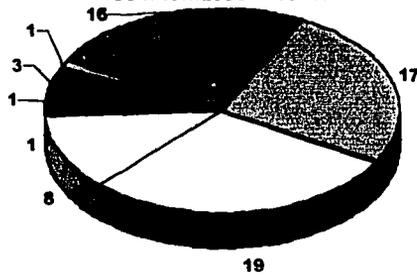


TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ASAMBLEA LEGISLATIVA
I LEGISLATURA
66 miembros = 100%



ASAMBLEA LEGISLATIVA
II LEGISLATURA
66 miembros = 100%



- PRI
- PFCRN
- PMS
- PRD
- PT
- DSPPN
- PAN
- PPS
- PARM
- PVEM
- CDPN
- PCD

ANEXO 10
DICTAMEN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE
DECRETO QUE CONTIENE PROYECTO DE INICIATIVA DE
REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES DE
9 DE NOVIEMBRE DEL 2001 DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PAGINACIÓN
DISCONTINUA



II LEGISLATURA

DIARIO DE LOS DEBATES

DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRIMER PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO

AÑO 2

México D. F., a 9 de noviembre de 2001.

No. 25

SESIÓN ORDINARIA

PRESIDENTE

C. DIPUTADO RAFAEL LUNA ALVISO

SUMARIO

LISTA DE ASISTENCIA Y DECLARACIÓN DE QUORÚM.	Pag. 2
LECTURA DEL ORDEN DEL DÍA.	Pag. 2
APROBACIÓN DEL ACTA DE LA SESIÓN DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 2001.	Pag. 2
DICTAMEN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE CONTIENE PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76 FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTAN LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, II LEGISLATURA, QUE ELABORÓ LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS.	Pag. 4
POSICIONAMIENTO DE LOS DIFERENTES GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, SEGUNDA LEGISLATURA.	Pag. 27

A las 11:45 horas.

EL C. PRESIDENTE, RAFAEL LUNA ALVISO.- Procede la secretaría a pasar lista de asistencia de las ciudadanas y de los ciudadanos diputados.

EL C. SECRETARIO, DIPUTADO JUAN DÍAZ GONZÁLEZ.- Por instrucciones de la presidencia, se procede a pasar lista de asistencia.

(Lista de asistencia)

¿ Falto alguna o algún ciudadano diputado de pasar lista de asistencia?

Diputado Presidente, hay una asistencia de 53 diputados. Hay quórum.

EL C. PRESIDENTE.- Se abre la sesión.

Sírvase la secretaría a dar lectura al orden del día.

EL C. SECRETARIO.- Por instrucciones de la presidencia, se procede a dar lectura al

ORDEN DEL DÍA

Sesión ordinaria. 09 de noviembre del 2001.

Lista de asistencia.

Lectura del orden del día.

1.- Aprobación del acta de la sesión del 8 de noviembre de 2001.

2.- Dictamen relativo a la iniciativa con proyecto de decreto que contiene proyecto de iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, que elaboró la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

3.- Asuntos generales.

Cumplida su instrucción, diputado Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Se solicita a la secretaría dar cuenta a la Asamblea del acta de la sesión del 8 de noviembre del año en curso.

EL C. SECRETARIO.- Diputado Presidente, esta secretaría le informa que ha sido repartida el acta de la sesión del 8 de noviembre del año en curso a los coordinadores de los

grupos parlamentarios, en los términos del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, por lo que se solicita su autorización para preguntar al Pleno de la Asamblea si es de aprobarse.

EL C. PRESIDENTE.- Adelante, señor secretario.

EL C. SECRETARIO.- Está a consideración el acta.

No habiendo quién haga uso de la palabra y en votación económica, se pregunta al Pleno de la Asamblea si es de aprobarse el acta de referencia.

Los que estén porque se apruebe, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Los que estén por la negativa, favor de ponerse de pie.

Aprobada el acta, señor Presidente.

ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, SEGUNDA LEGISLATURA, CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CELEBRADA EL DÍA OCHO DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL UNO.

PRESIDENCIA DEL C. DIPUTADO RAFAEL LUNA ALVISO

En la Ciudad de México Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos, del día ocho de noviembre del año dos mil uno, la presidencia declaró abierta la sesión, toda vez que la secretaría certificó una asistencia de 48 ciudadanos diputados y que hay quórum.

Por instrucciones de la presidencia, la secretaría dio lectura al orden del día, y en virtud de que fue repartida el acta del día seis de noviembre del año en curso a los coordinadores de los grupos parlamentarios, en los términos del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, se consultó al Pleno y fue aprobada en votación económica.

El Presidente informó al Pleno haber recibido una comunicación de la secretaría particular de la presidencia de la República, instruyendo a la secretaría dar lectura del mismo y en el que se menciona el beneplácito del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Vicente Fox Quezada al Punto de Acuerdo aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de incorporar al Consejo Consultivo del Comité Ejecutivo para la restauración del Centro Histórico de la Ciudad de México, a la representación plural de legisladores pertenecientes a ese órgano colegiado. El Presidente de enterado.

Acto continuo se dio lectura a una solicitud de la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el cual solicitó, la prórroga que establecen los artículos 22 y 68 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dictaminar la propuesta de Punto de Acuerdo para impulsar una campaña de Educación Sexual en el Distrito Federal, que presentó la diputada Dione Anguiano Flores, del Partido de la Revolución Democrática. Consultado el Pleno y en votación económica fue aprobada dicha solicitud. La presidencia resolvió: hágase del conocimiento de la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa.

Enseguida se dio lectura a una solicitud de la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el cual solicitó, la prórroga que establecen los artículos 22 y 68 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dictaminar la propuesta de Punto de Acuerdo para que las Autoridades Locales de Salud, consideren a la Medicina Preventiva como una Alternativa Real para Mejorar la Calidad de Vida, que presentó el diputado Rolando Alfonso Solís Obregón, del Partido Acción Nacional. Consultado el Pleno y en votación económica fue aprobada dicha solicitud. La presidencia resolvió: hágase del conocimiento de la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa.

Siguiendo con el orden del día, se dio lectura a una solicitud de la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el cual solicitó, la prórroga que establecen los artículos 22 y 68 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dictaminar la propuesta de Punto de Acuerdo con relación al condón femenino, que presentó, la diputada Dione Anguiano Flores, del Partido de la Revolución Democrática. Consultado el Pleno y en votación económica fue aprobada dicha solicitud. La presidencia resolvió: hágase del conocimiento de la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa.

Para el siguiente punto del orden del día, la presidencia informó al Pleno, que en virtud de que se estaban realizando unas últimas adecuaciones a la iniciativa con proyecto de decreto entre otros preceptos constitucionales al 122, se pospuso el punto para más adelante. Asimismo se informó que el punto número siete del orden del día, fue retirado por su proponente.

Para presentar una propuesta de Punto de Acuerdo para solicitarle a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal el Padrón de los Beneficiarios del Programa Integrado Territorial, por Delegación Política, se concedió el uso de la palabra a la

diputada Alicia Irina del Castillo Negrete y Barrera, del Partido Revolucionario Institucional. Al finalizar su propuesta y en los términos del artículo 115 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa y puesto a votación económica el punto antes referido, se consultó al Pleno, y éste consideró el asunto de urgente y obvia resolución, y sin mediar debate fue aprobada la propuesta en sus términos. El Presidente ordenó: hágase del conocimiento al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como a la Secretaría de Desarrollo Social.

Para presentar una propuesta de Punto de Acuerdo para citar a comparecer al licenciado Victorio Rubén Montalvo Rojas, Director General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal, se concedió el uso de la palabra a la diputada Lorena Ríos Martínez, del Partido Acción Nacional. Al finalizar su propuesta y en los términos del artículo 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa. El Presidente instruyó: tórnese para su análisis y dictamen a la Comisión de Protección al Empleo y Previsión Social y al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas para su análisis y opinión.

Para presentar una propuesta de Punto de Acuerdo para solicitar a la Secretaría de Turismo la creación de una guía de orientación turística denominada Línea Roja, se concedió el uso de la palabra al diputado Miguel Ángel Toscano Velasco, del Partido Acción Nacional. Al finalizar su intervención y en los términos del artículo 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa. El Presidente instruyó: tórnese para su análisis y dictamen a la Comisión de Turismo.

Para presentar una propuesta de Punto de Acuerdo para solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un informe sobre el estado que guarda el Programa de Mitigación de Riegos sobre la Onda Gélida, en esta temporada de invierno en el Distrito Federal, se concedió el uso de la tribuna al diputado Juan Díaz González, del Partido Revolucionario Institucional. Al finalizar su intervención y en los términos del artículo 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa. El Presidente decretó: tórnese para su análisis y dictamen a la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.

El Presidente, de conformidad con el artículo 36 fracción II de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, decretó un receso para que pudieran ser repartidas las fotocopias de la iniciativa de Reforma Política.

Levantado el receso, la presidencia informó al Pleno haber recibido la iniciativa con proyecto de decreto, conteniendo el proyecto de iniciativa de reformas y adiciones a los

artículos 73 fracción VIII; 76 fracción IX; 89 fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por diputadas y diputados integrantes de esta Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segunda Legislatura, por lo que instruyó a la secretaría dar lectura a la iniciativa en comento, finalizada la lectura, el Presidente acordó: tórnese para su análisis y dictamen a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

Para formular un pronunciamiento en torno a los datos publicados por la Sección Mexicana de Transparencia Internacional, se concedió el uso de la palabra al diputado Cuauhtémoc, Gutiérrez de la Torre, del Partido Revolucionario Institucional y para el mismo tema al diputado: Marcos Morales Torres, del Partido de la Revolución Democrática; por alusiones Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre; para el mismo tema Gilberto Ensástiga Santiago, del Partido de la Revolución Democrática.; por alusiones Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre; por alusiones Gilberto Ensástiga Santiago quien además dio respuesta a una interpelación del diputado Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre; para el mismo tema, el diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, de Convergencia por la Democracia, el diputado Santiago León Avelayra, del Partido Verde Ecologista de México y el diputado Miguel Ángel Toscano Velasco, del Partido Acción Nacional quien dio respuesta a una interpelación del diputado Gilberto Ensástiga Santiago. Por alusiones solicitó el uso de la palabra el diputado Gilberto Ensástiga Santiago y para el mismo tema el diputado Federico Doring Casar, del Partido Acción Nacional quien dio respuesta a una interpelación del diputado Gilberto Ensástiga Santiago.

Para formular un pronunciamiento sobre la Relación Institucional con los Medios de Comunicación, se concedió el uso de la palabra a la diputada Alicia Virginia Téllez Sánchez, del Partido Revolucionario Institucional y para el mismo tema al diputado Alejandro Sánchez Camacho, del Partido de la Revolución Democrática.

Luego de ser solicitada la verificación del quórum por la diputada Alicia Virginia Téllez Sánchez al Presidente, el diputado Salvador Abascal Carranza pidió la palabra aduciendo de que había el mismo quórum cuando habló la diputada Téllez Sánchez.

La presidencia en los términos del artículo 113 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, instruyó a la secretaría a pasar lista de asistencia, dando como resultado 26 legisladores presentes en el salón de sesiones, a lo que el Presidente y siendo las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos, levantó la sesión por falta de quórum y citó para la que tendrá lugar el próximo día nueve de noviembre del año en curso a las once horas.

EL C. PRESIDENTE.- Esta presidencia informa que ha recibido un oficio de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias. En consecuencia proceda la secretaría a dar lectura del mismo.

EL C. SECRETARIO.- Por instrucciones de la presidencia, se procede a dar lectura al oficio de referencia.

Dip. Walter Alberto Widmer López

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

México D. F., a 9 de noviembre de 2001.

**DIP. RAFAEL LUNA ALVISO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D. F.
PRESENTE**

Con fundamento en el artículo 100 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, solicito someta al Pleno de esta Soberanía la dispensa de distribución del Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENAMENTE

Cumplida su instrucción, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Entiendo.

El siguiente punto del orden del día es la discusión y en su caso aprobación del dictamen que presenta la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de la iniciativa con proyecto de decreto que contiene proyecto de iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentaron los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En virtud de que dicho dictamen no ha sido repartido a las ciudadanas y ciudadanos diputados, en los términos del artículo 38 fracción VI de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consulte la secretaría en votación económica si se dispensa el trámite del mismo y se somete a discusión de inmediato.

EL C. SECRETARIO.- Por instrucciones de la presidencia y en votación económica se pregunta a la Asamblea si se dispensa el trámite y se somete a discusión de inmediato.

Los que estén porque se dispense el trámite, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Dispensado el trámite, diputado Presidente.

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y
PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS**

DICTAMEN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76, FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue turnada para su estudio y dictamen a la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo previsto en los artículos 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 48 y 50 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y 18 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta Comisión es competente para conocer de la iniciativa mencionada en el párrafo que antecede; por lo que se abocó al estudio y elaboración del dictamen del citado documento, basándose en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada el día 8 de noviembre del 2001, por el Pleno de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, sesenta y dos Diputados integrantes de ésta, presentaron la iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal.

2. El C. Diputado Rafael Luna Alviso, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa turnó, el mismo 8 de noviembre del 2001, a esta Comisión que dictamina la iniciativa referida en el antecedente que precede.

3. En observancia a lo establecido en el artículo 23 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias se reunieron el día 8 de noviembre del 2001 para la discusión y, en su caso, aprobación del presente dictamen.

Congruente con lo expuesto, y

CONSIDERANDOS

Considerando que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa sui generis en nuestro orden constitucional.

Que dicho carácter singular obliga a atender al Distrito Federal como una entidad radicalmente distinta a los estados de la República, pues si bien ambos son partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal sirve de asiento a los poderes de la Unión y debe, por ello, estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficaz y continuo de éstos.

Que el Distrito Federal, por su composición social, económica, y geopolítica no puede ser considerado como un conjunto de poblaciones desarticuladas, sino que exige una visión integral, que lo entienda como un conglomerado urbano complejo y unitario.

Que una visión de tal naturaleza exige un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio, y aún se expanden a las áreas conurbadas que componen la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Que una ciudad única requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen unidad, congruencia y continuidad territorial en su administración y en el diseño de políticas públicas.

Que el Distrito Federal, además, ha experimentado un proceso continuo de desarrollo en su vida política interna, siempre sirviendo al propósito superior de fungir como capital de todos los mexicanos, pero ampliando de manera gradual y persistente sus ámbitos de autonomía y autogobierno.

Que el desarrollo democrático del Distrito Federal y la sociedad que lo compone se ha enfocado primordialmente a la apertura y promoción de nuevos espacios de representación y participación política de los ciudadanos, a fin de dotarlos con oportunidades plenas de acceso a las decisiones colectivas.

Que este objetivo primordial de las sucesivas modificaciones al diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal se ha logrado en gran medida, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que han dado por resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades político administrativas en que se divide su administración territorial.

Que toda reforma a las instituciones de gobierno, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, debe buscar y lograr el equilibrio imprescindible entre democracia y eficacia gubernamental.

Que el diagnóstico que arroja la experiencia reciente, cuatro años después de la primera elección del Jefe de Gobierno y transcurridos once meses de la gestión de sus primeros Jefes Delegacionales electos, señala una serie de aspectos en el arreglo institucional y la organización jurídico, político, administrativa del Gobierno, que se considera ser redefinidos para la eficacia y la eficiencia en la labor gubernamental.

Que si bien las sucesivas reformas a la organización política de la entidad han significado enormes avances en su democratización, también es cierto que hoy plantean nuevos retos y necesidades, entre las que destaca una definición más clara de las competencias, principalmente entre la administración pública centralizado y las delegaciones.

Que los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal han manifestado reiteradamente, por distintos medios, su voluntad de adquirir la mayor autonomía posible para su gobierno interior, pero respetando y fortaleciendo siempre el papel del propio Distrito como capital del país y sede de los poderes de la Unión.

Que dicho objetivo aún no se ha logrado, a pesar del avance significativo que han representado las sucesivas reformas a la organización constitucional del Distrito Federal, ya que aún permanecen como facultades de los Poderes Federales una serie de materias que pueden y deben ser ejercidas por los órganos locales de gobierno.

Que una vida política interna cada vez más intensa, participativa y democrática, combinada con la existencia de problemas estructurales y necesidades urbanas cada vez más complejas, demanda a las instituciones, notoriamente al Poder Reformador de la Constitución, el análisis profundo de la actual organización jurídico política de la entidad, a fin de realizar los ajustes y adecuaciones que juzguen necesarias para otorgar mayor fuerza y certeza a la labor de gobierno, a la vez de ampliar

la representación y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Que dicho análisis, realizado a lo largo de un periodo de más de nueve meses por los distintos grupos parlamentarios representados en la Asamblea Legislativa, apoyado por la Opinión y experiencia de profesionales y especialistas en los diversos temas que ha dado por resultado un planteamiento integral de reforma política del Distrito Federal que, ahora respaldado por el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en la propia Asamblea Legislativa, se considera oportuno, serio y adecuado para dar por resultado mejores instituciones de gobierno, un más eficaz control democrático entre órganos de gobierno y una relación más sólida, armónica y clara entre dichos órganos y los poderes de la Unión; y

Finalmente, que por disposición constitucional la Asamblea Legislativa está facultada para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, y que a dicho H. Congreso corresponde, de inicio, el estudio, análisis y posible aprobación de los proyectos de decreto de reforma constitucional, de acuerdo con lo previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental, esta Asamblea Legislativa presenta una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundándose en los siguientes antecedentes y justificaciones:

La vida institucional y política del Distrito Federal en 1824 surgió de una discusión que habría de durar prácticamente dos siglos. Desde aquellas discusiones fundacionales se planteó la problemática que podrían enfrentar dos soberanías en un mismo territorio al conformarse la República Federal y su asiento territorial, para el funcionamiento de los Poderes de la Unión. La pugna surgía del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesaria garantía para que los poderes federales no se vieran obstruidos en su funcionamiento por el ejercicio de dicho gobierno local.

En esos primeros años de independencia, la Constitución dispuso que el Congreso haría las veces de poder legislativo en el Distrito Federal.

Durante los siglos XIX y XX, el Distrito Federal y su organización política ha evolucionado con sus notas distintivas, siempre alrededor de la necesidad de evitar conflictos entre el ejercicio del gobierno federal y una autonomía local. En su concepción y desarrollo, la historia de ese conflicto y las alternativas de su solución, han sido reflejo de los cambios políticos que ha vivido nuestro país. Hoy nos encontramos, derivado de los acuerdos entre todos los grupos parlamentarios al interior

de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante la posibilidad de consolidar un espacio de autonomía en todo lo relativo a su gobierno local, garantizando los derechos y prerrogativas que, dentro de su territorio, debe tener el gobierno federal.

Ya durante el constituyente de 1856-1857 se dio potencialmente al Distrito Federal el carácter de estado con autoridades electas. Sin embargo, esto sólo se concretó en la elección de ayuntamientos en la municipalidad de México y en las otras que estaban en el territorio del Distrito Federal.

A principios del siglo XX, el Congreso y las legislaturas de los estados aprobaron las reformas constitucionales que suprimieron la elección popular de las autoridades y establecieron, por primera vez a nivel constitucional, que el gobierno de la entidad estaría a cargo del Ejecutivo Federal.

En el constituyente de 1916-1917 se incorporó, en el artículo 43 de la Constitución, al Distrito Federal como parte integrante de la federación y se mantuvo la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales. Los constituyentes revolucionarios sólo restablecieron la elección popular de los ayuntamientos que entonces había en la entidad.

En 1928, sin embargo, se volvió a reformar la Constitución y se eliminó la elección de autoridades locales, dados los conflictos surgidos entre los espacios municipales, suprimiéndose los ayuntamientos y encargándose su administración al Poder Ejecutivo Federal.

Con la expansión de la ciudad durante los últimos 80 años, el aumento explosivo de su población, la creciente complejidad urbana, el desarrollo de la diversidad social y la pluralidad política, la fórmula que hacía descansar la administración del Distrito Federal en los poderes federales mostró sus limitaciones. Éstas se expresaron en la manifestación reiterada por parte de los partidos políticos de otorgar a los habitantes del Distrito Federal la posibilidad de darse su propia organización política y ejercer a plenitud los derechos políticos sobre su participación en el gobierno de dicha entidad.

En este contexto, en el curso de sucesivos procesos de reforma política del Distrito Federal durante los últimos quince años, se fue abriendo paso a la construcción de las instituciones de gobierno representativo del Distrito Federal en lo relativo a su gobierno interior.

En 1988 se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, electa por los ciudadanos de la entidad, como órgano de representación ciudadana con

importantes facultades reglamentarias y de intervención en los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que fueron transferidas de la esfera competencia del Presidente de la República. Aunque tuvo desde su establecimiento la función de vigilar a la administración pública de la ciudad, la naciente Asamblea no tuvo las facultades determinantes para participar en la orientación del desarrollo de la ciudad, como la aprobación de las contribuciones locales y del presupuesto de la ciudad; y mucho menos establecer los mecanismos que permitieran la adquisición de deuda o la definición clara de sus bienes patrimoniales. En esa reforma tampoco se aprobó la elección de autoridades ejecutivas y se mantuvo al Departamento del Distrito Federal como dependencia de la Administración Pública Federal, bajo la responsabilidad política y el mando administrativo del Presidente de la República.

En 1993 se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio del Distrito Federal. Sin embargo, dicha solución parecía insuficiente para satisfacer las aspiraciones de la sociedad y los partidos políticos por constituir un gobierno plenamente representativo, puesto que se establecía que la elección del Jefe de Gobierno sería indirecta. La reforma otorgó, sin embargo, una autonomía considerable al Distrito Federal en materia legislativa, atribuyendo de manera expresa la mayoría de las materias locales a la Asamblea, y conservando el Congreso las no asignadas a ésta.

Derivado de los acuerdos entre los grupos parlamentarios dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy se propone revertir el hecho de que a la Asamblea Legislativa le sean otorgadas las facultades legislativas explícitas, mientras que al Congreso de la Unión las residuales. Otras facultades para el gobierno interior también fueron limitadas: el endeudamiento público de la entidad quedó en manos del Presidente de la República y del Congreso; y los nombramientos del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y del servidor público encargado del mando directo sobre la fuerza pública, aunque propuestos por el Jefe de Gobierno, se establecieron como facultades del Presidente de la República.

En 1996 se aprobó la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se estableció que a partir del año 2000 los delegados políticos serían electos por voto directo de los ciudadanos de cada demarcación política administrativa. En octubre de 1999 el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de Jefes Delegacionales en julio del 2000.

Todas estas reformas están inscritas en la coincidencia de esfuerzos para transformar la naturaleza jurídico política

del Distrito Federal y, de esta manera, establecer autoridades representativas y responsables ante los habitantes de la Ciudad.

Tras tres lustros de reformas a las instituciones políticas del Distrito Federal, hoy todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa coinciden en la responsabilidad en el ejercicio de gobierno, comparten un lenguaje y preocupaciones comunes que dan pie a que existan bases sólidas de acuerdo en torno a lo que hay que reformar y cómo reformarlo. Hoy existe un consenso entre los habitantes de la ciudad, la opinión pública y las distintas fuerzas políticas, en torno a que la organización político constitucional vigente es insuficiente para resolver los problemas que aquejan a la ciudad. La reforma para crear, fortalecer y consolidar las bases institucionales de su funcionamiento se convierte así en necesidad imperiosa para impulsar el desarrollo justo y equitativo de los capitalinos.

La realidad política de la ciudad y del país hacen posible concretar la visionaria fórmula de Francisco Zarco, quien durante el Constituyente de 1856 y 1857 defendió la compatibilidad entre la presencia de los poderes nacionales y los derechos políticos locales, bajo la condición de que se definieran ámbitos de competencia, se evitaran los posibles choques entre las esferas de gobierno y se respetaran la autonomía y las responsabilidades correspondientes al gobierno local de la entidad.

Derivado de lo anterior, lo más significativo, hasta la presentación misma de este proyecto de reformas, consiste en el acontecimiento político que significa la construcción del consenso sobre esta iniciativa de Reforma Constitucional acerca del Distrito Federal. La democracia implica, ciertamente, competencia e incertidumbre durante los procesos electorales. Inmediatamente después exige, sin embargo, respuestas responsables, profundas y serias para la solución de los problemas que aquejan a los ciudadanos que han confiado su voto a los representantes populares. Exige, al mismo tiempo, construir certezas para permitir el sano y pleno desarrollo de la sociedad y con ello garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de gobierno, ambas condiciones consustanciales al ejercicio democrático de cualquier nación o ciudad. Sólo con una visión de estas dimensiones puede conjuntarse el imperativo liberal que permita el sano y pleno desarrollo del individuo y, al mismo tiempo, la búsqueda de la igualdad entre los ciudadanos, con gobiernos eficaces, participativos y promotores del desarrollo.

La reforma plantea autonomía para el gobierno local y la definición de competencias específicas para el gobierno federal, pero más allá de ello, atiende una discusión

central. Ésta consiste en que la democracia es posible en un ambiente plural y de diversidad garantizando la gobernabilidad que redunde en resultados concretos para la población. Es posible tener altos grados de representación y con ello una participación democrática que redunde en atender, al mismo tiempo, la necesidad de crear certezas y definir ámbitos de ejercicio gubernamental que permitan concentrar esfuerzos para atender los acuciosos problemas de pobreza, servicios insuficientes y atraso en la inversión pública para el mejoramiento y consolidación de ésta, como una ciudad viable y con un gran futuro.

Todo lo anterior debe recibir especial atención en la medida en la que la reforma propone atender a acuerdos y experiencias ganadas por todas las fuerzas políticas. De entre ellas, las más importantes consisten en el reconocimiento de ésta como una ciudad única e indivisible; única por su tamaño, por sus características, su desarrollo histórico y por el papel que ha jugado en el desarrollo económico, social y cultural del país.

En efecto, esta ciudad es diferente de un estado de la república y distinta de cualquier ciudad del país. La aspiración central de esta reforma, por lo tanto, es lograr con claridad la definición de ámbitos que permitan conservarla como una ciudad autónoma en su gobierno interior, capital de la Nación y sede de los Poderes Federales, cuyo funcionamiento esté garantizado por el ordenamiento constitucional y, por lo tanto, renueva la idea de que la propia ley puede dar vida a instituciones y proyectos en los que todos nos podamos ver reflejados.

No se puede dejar de hacer hincapié, en el contexto de la reforma que ahora se presenta, sobre el hecho de que la ciudad de México ha jugado un papel preponderante en el desarrollo de todo el país. Esta es la capital de todos los mexicanos. Una ciudad abierta un reflejo fiel de la vida y la experiencia del país.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

Se describen a continuación las reformas y adiciones que se plantea efectuar al texto constitucional, señalando los puntos fundamentales de su justificación:

1. La reforma propone modificar la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. El sentido de esta modificación obedece a la decisión de facilitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar

el endeudamiento público del Gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

En esta atribución del órgano legislativo local se preservarán los principios que ya establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos a la contratación de deuda pública, tanto federal como local, esto es, que no se podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas que generen un incremento en los ingresos públicos.

Esta modificación pretende dotar a los órganos de gobierno del Distrito Federal de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión y, por lo tanto, a los requerimientos de financiamiento. Sin embargo, dada la naturaleza del Distrito Federal se ha considerado conveniente el que la Asamblea Legislativa establezca, en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y en la Ley de Deuda Pública local, las bases, indicadores y el límite de endeudamiento neto que podrá contraer el Gobierno local. Al preverse, además, la rigidez del Estatuto Constitucional que exigirá el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea para su modificación, se genera una garantía de que tal límite de endeudamiento no pueda ser modificado por una mayoría simple en el órgano legislativo local. En el caso en que la solicitud de endeudamiento que formule el Jefe de Gobierno exceda dicho límite, corresponderá al Congreso de la Unión autorizar o no el monto de endeudamiento excedente, conforme a la ley que al efecto expida. Desde luego, el ejercicio de los recursos que provengan de la autorización del Poder Legislativo Federal será revisado por la entidad superior de fiscalización prevista en la fracción IV del artículo 74 Constitucional. Como se observa, la modificación que se hace al artículo 73, fracción VIII tiene una vinculación directa con el nuevo apartado E del artículo 122 Constitucional que se propone en el presente proyecto de Decreto.

2. La modificación que se plantea a la fracción IX del artículo 76 Constitucional se orienta a tres objetivos: elevar el quórum de votación exigido para la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la República y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél; y someter el ejercicio de esta facultad a una legislación reglamentaria que deberá expedir el Congreso de la Unión, respecto de los casos y procedimientos que concreten las dos grandes hipótesis de remoción que dispone la propia fracción IX del artículo 76 de la Constitución.

Este proyecto considera que si bien es necesario preservar esta facultad del Senado de la República, en virtud de que

las causas de remoción del artículo 76 Constitucional no llenen una correspondencia con otras vías de substanciación de los procedimientos de responsabilidades, como lo son los supuestos del artículo 110 Constitucional, también estima que los tres objetivos ya referidos otorgarán un marco de mayor precisión y respaldo al ejercicio de una facultad tan trascendente para la vida política del Distrito Federal, como lo es la remoción de su Jefe de Gobierno. La facultad en cuestión se complementaría con otra que se conserva para el propio Senado, en cuanto al nombramiento del Jefe de Gobierno interino o sustituto, a propuesta del Presidente de la República.

La propuesta que se hace de nueva fracción IX del artículo 76 constitucional, se complementa con la formulación que aparece en la fracción III del apartado A del artículo 122 que se propone a esa Soberanía.

3. De igual forma, se modifica la fracción XIV del artículo 89, en donde deja de ser facultad del Ejecutivo Federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común, para que, de acuerdo al Estatuto Constitucional que expida la Asamblea Legislativa, esta atribución corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La razón de ello obedece a que desde la reforma al artículo 122 Constitucional realizada en el año de 1996, se otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de legislar en materia penal, facultad que entró en vigor el primero de enero de 1999, según lo dispuso el artículo décimo primero transitorio del decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año. En esa ocasión, la nueva facultad para la Asamblea Legislativa, no se acompañó de la adecuación a la fracción XIV del artículo 89 y ahora, se ha considerado conveniente que, tratándose de una materia que legislativamente regula un órgano local del Distrito Federal, el indulto como parte de la misma materia penal, le corresponda, en su caso, otorgarlo al Jefe de Gobierno.

4. El proyecto de reformas que se presenta plantea la modificación de los artículos 108, 109, 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos del Distrito Federal.

En efecto, las disposiciones constitucionales vigentes contemplan la intervención del Congreso de la Unión o de una de sus cámaras, para conocer y resolver sobre Juicio Político y declaratoria de procedencia de servidores públicos del Distrito Federal que están previstos en los párrafos primeros de los artículos 110 y 111. Asimismo,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

con excepción de los servidores públicos de los órganos encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, los que lo son de los otros órganos de gobierno local, se rigen en esta materia por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El nuevo sistema de distribución de competencias que se plantea entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, permitirá que, conforme al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa expida una ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En consonancia con lo anterior, se propone modificar el artículo 108 para que los servidores públicos del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al tercer párrafo de dicho precepto.

De la misma forma, los servidores públicos del Distrito Federal que hasta ahora son contemplados en los párrafos primero de los artículos 110 y 111 de la Constitución, se reubican en nuevos párrafos que se propone adicionar a esos artículos a fin de que sean sujetos de Juicio Político Federal y declaratoria de procedencia por la Cámara de Diputados en los supuestos que se indican en los citados preceptos. En consecuencia, tratándose de Juicio Político Federal, los casos se circunscriben a las violaciones a la Constitución y a las leyes federales así como al manejo indebido de fondos y recursos federales. Para el caso de declaratoria de procedencia, el proyecto plantea que los servidores públicos que actualmente se mencionan en el primer párrafo del artículo 111 ya no estén sujetos al procedimiento y resolución respectivos sino que para la procedencia penal por delitos del orden común se estará a lo que dispongan el Estatuto Constitucional y las leyes aplicables.

Las modificaciones a las que se ha hecho referencia tienen también relación con las que propone la fracción X del apartado C del artículo 122 constitucional, relativas a las responsabilidades de carácter local del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5. El proyecto de reformas que se presenta a esa Soberanía, tiene por vértice la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su estructura, se abordan las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

a) El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local que más adelante se indican.

El segundo párrafo resulta fundamental para comprender tanto la estructura que se le da al nuevo artículo 122, como el marco de referencia para establecer las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. La referencia al artículo 44 de la Constitución que determina que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, motiva la existencia de un régimen específico para esta entidad y permite explicar el por qué la misma Constitución faculta a dichos poderes para ejercer una serie de facultades en y desde el territorio de su propia sede.

b) Una de las modificaciones más trascendentes que se plantea en el artículo 122, es variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa.

Las reformas constitucionales de los años 1993 y 1996 al artículo 122, establecieron un régimen de facultades expresas para el órgano legislativo local, conservando el Congreso de la Unión, todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, el texto constitucional vigente enlista una amplia gama de materias en las que la Asamblea Legislativa ha legislado para la entidad. En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno este proyecto plantea invertir el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. Esto obedece no sólo al propósito mencionado de fortalecimiento de la autonomía local, sino al mismo hecho de que en el texto vigente la gran mayoría de las materias ya le están conferidas a la Asamblea. Actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, y expedición y reforma del Estatuto de Gobierno.

c) Esta inversión del sistema de distribución de competencias explica la propuesta que se formula a esa Soberanía sobre los contenidos del nuevo apartado A del artículo 122 Constitucional, respecto a las facultades del Congreso de la Unión. La primera de ellas, contemplada en la fracción I de dicho apartado, tiene fundamental relevancia al disponer que el Congreso dicte disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal. Esta atribución subraya el carácter sui generis del Distrito Federal, en su calidad de capital de la República y sede de los Poderes Federales, destacando así su diferencia esencial respecto de un estado de la República. El interés superior que respalda a las facultades de los poderes federales llevará al Constituyente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a determinar que no puede ni debe haber obstáculo alguno para el ejercicio seguro y eficaz de las funciones de los propios poderes federales en su sede. Esto se ve complementado con lo que también prevé la propia fracción I, en cuanto a que esas disposiciones que dicte el Congreso de la Unión puedan comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público de la Federación. Esto último ya ha sido previsto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 96, pero en virtud de que ahora la norma fundamental de organización de gobierno de la entidad correspondería expedirla a la Asamblea Legislativa, se ha considerado necesario elevar dicha disposición a rango constitucional.

El aseguramiento teniente a que siempre los poderes federales, en su sede, estén en aptitud de ejercer sus funciones, se refuerza con la prohibición para que las autoridades locales no puedan dictar normas ni ejecutar actos que afecten dicho ejercicio. Todo ello debido a que la érbita legislativa y ejecutiva de carácter local, pudiera eventualmente llevar a dictar una norma o un acto que vulnerara el normal funcionamiento de los poderes federales, que para el Constituyente reviste un interés prevaente sobre cualquier otro.

Si los poderes de la unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un órgano local disminuyera las atribuciones y facultades que le da el pueblo, ejerciendo su Soberanía, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

El nuevo sistema de competencias está concebido para proteger el ejercicio de las atribuciones de los Poderes Federales y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de que quienes habitan, en los ámbitos de gobierno locales.

Las disposiciones a que se refiere la fracción I del apartado A que se propone se perfeccionan con el mandato de que, en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos locales queden suspendidas en su ejecución durante el trámite del proceso constitucional. Dicha suspensión garantiza, a la vez, la primacía de la legislación federal y el funcionamiento seguro de los Poderes Federales.

Por último, al Congreso de la Unión le corresponderá siempre dictar disposiciones sobre las relaciones entre los poderes de la Unión y las autoridades locales, con motivo de las facultades atribuidas a los mismos, que impliquen su necesaria vinculación.

d) La fracción II del apartado A que se plantea a esa Soberanía faculta al Congreso de la Unión para legislar

sobre las atribuciones del Presidente de la República respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y en esta materia desde la propia Constitución se pretende establecer que, en cuanto a dicho mando, existe una relación de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, hacia el Ejecutivo Federal. Esta disposición se relaciona con la fracción I del apartado B propuesto en el presente proyecto, que da contenido a un elemento esencial del mando respecto a la autorización del Presidente de la República para que el Jefe de Gobierno nombre al servidor público encargado del mando directo de la fuerza pública. Como otro elemento esencial del mando, se reserva al Ejecutivo Federal la facultad de remover libremente a dicho servidor público.

En esta materia de seguridad pública, y en virtud de que en ella convergen a nivel legislativo tanto el Poder Legislativo de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se proyecta en la fracción XVII del apartado C de este nuevo artículo 122, el que la propia Asamblea Legislativa, al legislar sobre dicha materia, regule los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

e) Respecto de la fracción III del apartado A, la nueva disposición que se propone no sólo tiende a facultar al Congreso de la Unión para establecer casos y procedimientos de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República, sino también a modificar el sistema vigente de nombramiento de quien deba sustituir en sus funciones al Jefe de Gobierno removido. Hoy, en el supuesto de remoción del Jefe de Gobierno, Independientemente del momento en que éste ocurriese, se nombraría un sustituto que habría de concluir el periodo. Ahora, se plantea que la Constitución distinga dos supuestos: si la remoción se verifica durante los dos primeros años del periodo de gobierno, el Senado nombraría a un interino; y si ha transcurrido más tiempo designaría a un Jefe de Gobierno sustituto.

El mismo criterio se sigue en la fracción VII del apartado C del propio artículo 122, para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, no por remoción sino por cualquier otra causa, en cuyo supuesto correspondería a la Asamblea Legislativa hacer la designación del interino o el sustituto, según corresponda. Siempre que haya designación de Jefe de Gobierno interino por el Senado o por la Asamblea Legislativa, será esta la que expida la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo.

Para evitar cualquier vacío en la función ejecutiva local, se prevé en el último párrafo de la citada fracción VII del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apartado C que, en tanto es designado un Jefe de Gobierno interino o sustituto, quede a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

f) La fracción II del apartado B del artículo 122 Constitucional propuesto a esa Soberanía, contempla una facultad de la mayor trascendencia para que uno de los poderes federales pueda hacer frente a situaciones que requieran salvaguardar la sede de los mismos, como pudiera ser el caso de desastres o contingencias graves. Para ello, el Presidente de la República podrá instruir, de muncera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones, e incluso ordenar la participación de la Administración Pública Federal en lo que resulte necesario. Esta facultad, como se ve, constituye una excepción al régimen de autonomía en el gobierno interior de la entidad, que se justifica ante circunstancias de la relevancia referida que ameritan la determinación de acciones urgentes.

g) La fracción III del propio apartado B contempla la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de las leyes que emita el Congreso concernientes al Distrito Federal. Esto resulta importante puesto que el Presidente de la República proveería en la esfera administrativa local a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo Federal relativas al Distrito Federal, lo cual constituye otro caso de singularidad en el régimen de autonomía para el gobierno local de la entidad.

h) El apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamará Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se titula Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al gobierno local, sino también establece todo un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad; sino que tal cambio de denominación obedece también a conferirle un estatus singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los estados de la República. Una vez más, resalta aquí la voluntad de preservar la naturaleza sui generis del Distrito Federal, como distinta a la propia de los estados de la República.

Se preserva el término «estatuto» en virtud de que esta ley de organización fundamental del Distrito Federal precisamente instituye y funda los órganos de gobierno de la entidad, a partir del principio ya asentado con anterioridad de autonomía en el gobierno local, siempre con las modalidades establecidas por la propia Constitución. Se califica como constitucional, pretendiendo que el Constituyente le otorgue una

jerarquía distinta al resto de la legislación local. Esto no es ajeno a la tradición constitucional mexicana, la cual, por ejemplo, en el Acta de Reformas de 1847 determinó conferir el calificativo de leyes «constitucionales» a una serie de ordenamientos del Congreso de la Unión que se consideraron relevantes.

i) Además de prever su existencia, el apartado C del artículo 122 Constitucional, establece una serie de bases que deberá contener el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que será expedido por la Asamblea Legislativa. La importancia que reviste dicho Estatuto justifica la exigencia constitucional respecto del quórum de votación requerido para su expedición o reforma, el cual deberá ser de las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa. Esto aporta un sistema de rigidez que tiende a dar estabilidad a las disposiciones básicas de organización de gobierno. Desde luego, tratándose de un ordenamiento local, este Estatuto no podrá imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales.

La fracción II del apartado C del artículo 122 propuesto, ordena la aplicación al Distrito Federal de todas las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución establece para los estados de la República. Como entidad federativa y, más aún como capital del país, el Distrito Federal deberá observar dichas limitaciones a su autonomía en materias como la celebración de alianzas o tratados con potencias extranjeras, acuñación de moneda, gravamen del tránsito de personas o cosas por su territorio y las demás que impone la Constitución.

h) En su segundo párrafo, la misma fracción II del apartado C faculta a la Asamblea Legislativa a legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión. Esta disposición instituye de manera explícita el nuevo sistema de distribución de competencias entre poderes federales y órganos locales de gobierno, resultando en un régimen de facultades expresas para el Legislativo Federal, conservando el órgano local todas las demás.

i) El párrafo tercero de la propia fracción II del apartado C somete los bienes del dominio público de la Federación ubicados en el Distrito Federal a la jurisdicción exclusiva de los Poderes de la Unión, y prevé la expedición de leyes por parte del Congreso Federal para regular dicha jurisdicción. Esta norma se hace fundamental para garantizar la operación eficaz, segura y continua de los poderes federales en su sede, y excluye cualquier conflicto de competencias que pudiera suscitarse entre éstos y los órganos locales de gobierno respecto de los bienes del dominio público federal. En relación con este mismo tema, el último párrafo de la fracción II en cuestión, reitera la disposición vigente respecto de la aplicación a la hacienda pública del Distrito Federal de las normas contenidas en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, relativas a la exclusividad de los órganos locales para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las relativas a ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Al igual que con las haciendas municipales, el precepto prohíbe a la legislación local el establecimiento de exenciones o subsidios respecto de las contribuciones aludidas, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sin embargo, los bienes del dominio público de la Federación estarán exentos del pago de las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 referido, cuestión que se ha considerado necesaria dado que el propio Distrito Federal es la sede de los poderes federales.

m) La fracción III del apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional instituye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como depositaria de la función legislativa en el orden local. En la reducción que se propone, se introduce un nuevo parámetro para la definición del número de integrantes de la Asamblea Legislativa -que actualmente se ubica directamente en el Estatuto de Gobierno-, fundado en un principio de carácter demográfico, a razón de un representante de mayoría relativa por cada doscientos mil habitantes. La proporción entre los representantes electos por el principio de mayoría relativa y aquéllos electos por el principio de representación proporcional será de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. La indicación de dichos porcentajes permitirá, en caso de variar el número de integrantes de la Asamblea Legislativa por un movimiento demográfico que lo amerite, conservar la proporción actual entre representantes de ambos principios, que se juzga conveniente. Finalmente, la nueva norma constitucional prevé un porcentaje de quince por ciento, ascendente o descendente, como margen de movilidad del número de habitantes de la entidad, en relación con el número de representantes que integren la Asamblea Legislativa. En todo caso, con la fórmula propuesta se mantiene el número actual de sesenta y seis diputados a la Asamblea Legislativa.

n) En la fracción V del propio apartado C, destaca por su trascendencia la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Hasta hoy, dicha facultad de iniciativa se encuentra limitada a materias relativas al Distrito Federal, cuestión que no se justifica en un marco de autonomía y ejercicio de atribuciones del Distrito Federal en su calidad de entidad federativa.

La misma fracción, además, prevé la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia Ley Fundamental y

con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los Estados. Se ha considerado que dicha participación implica un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución, en su carácter de parte integrante de la Federación.

o) La fracción VI del apartado C del artículo 122 Constitucional que se propone a esa Soberanía, establece al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órgano encargado de la función ejecutiva en la entidad. Se ratifican su carácter electivo, por voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos del Distrito Federal, y la duración del periodo de gobierno que no podrá exceder de seis años. Además, se confirma el principio histórico de la no reelección absoluta, de tal manera que ningún ciudadano que haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno, cualquiera que sea la calidad con que lo haya realizado, pueda volver a ocupar dicho puesto. La misma fracción VI prevé el escenario en el que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o que la elección no estuviere hecha y declarada, caso en el que la Asamblea Legislativa deberá designar un interino.

p) La fracción VII del apartado C que se describe, prevé el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, distinto al de su remoción por el Senado, y los dos supuestos que determinan el procedimiento para su sustitución. Como ya se comentó al referir la modificación al artículo 76 fracción IX de la Constitución, el proyecto propone que, en caso de ocurrir la falta absoluta dentro de los dos primeros años del periodo constitucional, la Asamblea Legislativa nombre un interino y expida la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo; en caso contrario, la Asamblea Legislativa nombraría un Jefe de Gobierno sustituto, que estaría encargado de finalizar el periodo constitucional.

q) En la fracción IX del apartado C, que indica las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, se propone introducir dos modificaciones de gran trascendencia: por una parte, en el inciso e) de la fracción en cuestión, se prevé que el Jefe de Gobierno presida un Consejo de Delegados Políticos, que estará encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas. De esta manera, el proyecto intenta dar respuesta a uno de los principales problemas que ha planteado la experiencia reciente, desde la institución de los Jefes Delegacionales electos el 2 de julio de 2000. En el Distrito Federal, son necesarios mecanismos y procedimientos que permitan armonizar las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo. Esto con mayor razón, cuando la facultad de iniciar leyes y la reglamentación de éstas para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corresponde sólo al Jefe de Gobierno, quien consideraría en dicha instancia los resultados del análisis de la problemática delegacional. El Consejo cuya creación prevé el inciso e) comentado podrá constituirse en un centro articulador para la gestión de la administración pública.

En segundo término, el inciso g) de la fracción IX del apartado C que se comenta, establece una obligación de la máxima trascendencia a cargo del Jefe de Gobierno. El nuevo texto propone que dicho funcionario esté obligado a atender los requerimientos que le formulen los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos en que se asienten dichos poderes. Asimismo, estará obligado a atender la instrucción que, para los mismos efectos, le formule el Ejecutivo Federal respecto de las representaciones diplomáticas y consulares ubicadas en el Distrito Federal. Esta obligación introduce una nueva singularidad al régimen de autonomía del Gobierno del Distrito Federal, que se justifica por el papel que desempeña la entidad como asiento de los poderes federales y de las representaciones diplomáticas y consulares. La colaboración de la autoridad local, encargada de la dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, debe ser obligatoria e inmediata a efecto de resguardar el interés superior en que descansa el buen funcionamiento de los poderes de la Federación.

r) La organización de la administración pública del Distrito Federal está prevista en la fracción XI del mismo apartado C del artículo 122 Constitucional propuesto a esa Soberanía. Se introduce una modificación al texto vigente, a fin de aclarar desde el nivel constitucional que las formas de organización administrativa en el Distrito Federal serán la centralizada, la desconcentrada, la paraestatal y la delegacional. Respecto de ésta, la norma constitucional prevé la división territorial del Distrito Federal en Delegaciones Políticas, para efectos de su administración pública. La naturaleza de las Delegaciones se establece como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un Delegado Político, de carácter electivo. Dicho servidor público durará tres años en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato. La fracción prevé, además, que dichos Delegados Políticos podrán ser removidos de su cargo, por las causas y por conducto de los procedimientos que se establecerán en el Estatuto Constitucional. Este mismo ordenamiento y las leyes fijarán con toda claridad la competencia de las Delegaciones, y por tanto sus funciones de ejercicio directo. Asimismo, se determina que las Delegaciones actuarán bajo coordinación o dependencia de la administración pública, de conformidad con las leyes aplicables.

s) Respecto de las instituciones electorales del Distrito Federal, se propone mantener el reenvío a las disposiciones contenidas en el artículo 116 de la Constitución, en el párrafo segundo de la fracción XII del apartado C del proyecto de artículo 122 Constitucional. Adicionalmente, las fracciones XII y XIV, prevén expresamente la naturaleza y funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal respectivamente. El primero tendrá el carácter de un organismo público autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones encargados de la organización de las elecciones, referendos y plebiscitos en el Distrito Federal. La Constitución, además, dispondría que el Instituto Electoral del Distrito Federal celebre acuerdos con el Instituto Federal Electoral, con el objeto de evitar erogaciones excesivas por concepto de organización electoral, conformación del padrón y lista nominal, y otra actividades en las que la coordinación con el organismo federal puede significar un ahorro importante para el Distrito Federal. Por su parte, la fracción XIV define al Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, cuya organización, funcionamiento y administración estarán reguladas por las leyes que al efecto expida la Asamblea Legislativa, con excepción del número de sus integrantes, que será establecido por el Estatuto Constitucional. La misma fracción XIV, en su último párrafo, establece que los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia. Esta disposición fortalece la autonomía y plena independencia del órgano jurisdiccional electoral, asegurando imparcialidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones.

t) El proyecto que se somete a la consideración de esa Soberanía compacta las disposiciones constitucionales relativas a la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, de tal manera que sean el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente las que desarrollen las previsiones básicas constitucionales. Destacan en la fracción XIII del apartado C del proyecto de artículo 122, el que el Estatuto Constitucional determine el número y procedimiento de designación de los magistrados, que serán nombrados por la Asamblea legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno, y se establece la obligación para éste de incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales, una vez que se haya formulado de conformidad con dicho Estatuto.

u) La fracción XV del apartado C del artículo 122 que se propone, prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero modifica sustancialmente la naturaleza y las funciones que ha tenido hasta el momento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por una parte, se ha considerado oportuno incluir al Tribunal como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con plena autonomía para dictar sus resoluciones. Su inclusión dentro de la esfera del Tribunal Superior de Justicia le garantiza al Tribunal de lo Contencioso Administrativo plena independencia y autonomía respecto del Jefe de Gobierno, condición indispensable para el ejercicio libre e imparcial de la función de control jurisdiccional de los actos de la administración pública local. La fracción XV, además, le otorga al Tribunal de lo Contencioso Administrativo una nueva competencia, que será esencial para el buen funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal: ahora, además de estar encargado de resolver las controversias que surjan entre la administración y los particulares, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará facultado para resolver, las posibles controversias competenciales que se susciten entre las Delegaciones Políticas, o entre éstas y las demás autoridades de la administración pública. De esta manera, se propone instituir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como autoridad encargada de resolver cualquier conflicto que involucre a los Delegados Políticos, proveyendo así una instancia imparcial y autónoma de resolución de controversias, y conservando las mismas dentro de la esfera local del Distrito Federal.

La fracción XV propuesta, en su segundo párrafo, prevé la constitución de una comisión conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que estará encargada de proponer los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del propio Tribunal. Este punto constituye el motivo principal de ubicación del Tribunal referido en la esfera del Tribunal Superior de Justicia.

v) Respecto de la institución del Ministerio Público, se introducen cambios estructurales en la fracción XVI del apartado C del artículo 122 propuesto. La disposición constitucional hoy vigente remite al Estatuto de Gobierno para la determinación de la forma en que será nombrado el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al efecto se prevé, en el artículo 10 del Estatuto vigente, que dicho funcionario será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente de la República. La fracción citada del apartado C que se propone a esa Soberanía plantea ahora que, a nivel constitucional se disponga que dicho servidor público será nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional. El proyecto no considera necesario el acuerdo del Presidente de la República en el nombramiento del Procurador; en virtud de que la regulación misma de la institución del Ministerio Público

que aquél debe presidir, corresponderá ahora a la Asamblea Legislativa y no ya al Congreso de la Unión; y en esa lógica, el nombramiento se estima que debe estar en la esfera de atribuciones de los órganos locales.

w) El proyecto considera, en la fracción XVIII del apartado C del artículo 122, que los únicos órganos legitimados para entablar o ser parte de controversias constitucionales, en los términos del artículo 105 fracción I, inciso k) de la Constitución, sean la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

x) Por otra parte, el apartado D del artículo 122 Constitucional propuesto, determina que el Distrito Federal participe de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el Producto Interno Bruto del país. Asimismo, se dispone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participe en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que expida el Congreso Federal.

y) El proyecto de reformas propone mantener el vigente esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, prevista en el vigente apartado G del artículo 122 constitucional.

6. Con respecto a los artículos transitorios, se prevén diez disposiciones orientadas a:

a) El primero de ellos establece la *vacatio legis* de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se determinan noventa días posteriores a la publicación de las mismas, para que entren en vigor, considerando la necesidad de adecuar y modificar el marco jurídico vigente.

b) El artículo segundo tiene estrecha relación con el primero mencionado. Ordena que las disposiciones generales que establezcan facultades para los poderes federales respecto al Distrito Federal, en lo que no se opongan al Decreto de reformas constitucionales, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas.

c) El tercer artículo sujeta a la vigilancia de la entidad superior de fiscalización de la Cámara de Diputados, los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa. Esto, con el fin de que sean sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación, y que siendo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recursos aprobados por un Poder Federal, sean también revisados en su ejercicio por un órgano de carácter federal.

d) El artículo cuarto transitorio prevé que el Congreso de la Unión, por virtud de un decreto, constituirá una comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En dicha comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal, y tendrá la importante labor de acelerar y transparentar este proceso de transferencia.

e) La actual II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal queda facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que le confiere la reforma constitucional planteada. Una vez expedido dicho ordenamiento, quedará abrogado el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo las disposiciones que en su caso deban continuar en vigencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del presente proyecto de Decreto. Adicionalmente, el artículo sexto transitorio prevé la posibilidad de que la Asamblea Legislativa acuerde, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, someter el nuevo Estatuto Constitucional a referéndum.

f) Por su parte, el artículo séptimo garantiza que con estricto apego a la legalidad, los procedimientos que se encuentren en trámite o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a procedimientos de responsabilidad de servidores públicos del Distrito Federal, continuarán su curso de conformidad con las normas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, con lo cual se evitará que cualquier servidor público que se encuentre en algunas de las hipótesis de los artículos enunciados pueda sustraerse a la rendición de cuentas y responsabilidades.

g) Por cuanto respecta a las facultades que de acuerdo al presente proyecto de Decreto le correspondan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que para su ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, éstas entrarán en vigor en la misma fecha en que dicho Estatuto determine, de acuerdo con lo previsto por el artículo octavo transitorio del decreto de reformas y adiciones que se ha propuesto al Constituyente Permanente.

h) El artículo noveno dispone que en tanto los órganos competentes no expidan los ordenamientos que regulen a

los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, las leyes que se encuentran en vigor continuarán normando su organización y funcionamiento.

i) Finalmente, el artículo décimo transitorio deroga todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el Decreto que se propone, salvo aquellas que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos transitorios anteriores.

Por los argumentos expuestos, esta Comisión considera conveniente aprobar la iniciativa de con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10 fracción XXIV, 50 y 59 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como con lo previsto en los artículos 18; 22, párrafo primero y 23 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, somete a la consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO.- Tras un análisis de la iniciativa en comento, resulta viable resolver favorablemente respecto de la misma en sus términos planteados.

SEGUNDO.- Con fundamento en el inciso ñ) de la fracción V, Apartado C de la BASE PRIMERA, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción VIII del artículo 42 y I del artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la fracción II del artículo 10, V del artículo 17, y I del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la fracción I del artículo 66 y el artículo 71 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Pleno de esta Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, resuelve se presente ante el Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76 FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMAN los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **SE ADICIONAN** un tercer párrafo al artículo 110 por lo que se recorren en su orden los vigentes y un sexto párrafo al artículo 111 y se recorren en su orden

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los vigentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a VII...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Artículo 76.-

I a VIII...

IX. Remover, por el voto de dos terceras partes de sus miembros, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los Poderes Federales o el orden público, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión. En este caso el Senado nombrará, por mayoría de sus integrantes, al Jefe de Gobierno a propuesta del Presidente de la República.

Artículo 89.-

I a XIII...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los

Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República y el Estatuto Constitucional del Distrito Federal precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados, en los Municipios y en el Distrito Federal.

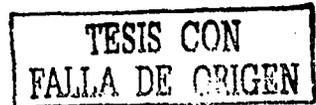
Artículo 109.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I a III...

...

...

...



Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal serán responsables en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior y corresponderá al Congreso de la Unión conocer del juicio político.

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como el Consejero Presidente del y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal correspondrá a la Cámara de Diputados conocer del supuesto a que se refiere el párrafo anterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 122.- El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

De acuerdo con la naturaleza jurídica del Distrito Federal definida por el artículo 44 de este ordenamiento:

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. Estas disposiciones podrán comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. Las autoridades locales no podrán dictar normas ni ejecutar actos que afecten ese ejercicio; en caso de controversia constitucional de actos o disposiciones generales del Distrito Federal, quedarán suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla.

II. Legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza.

III. Establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de dos años del periodo, o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. Previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno.

II. Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario.

III. Expedir los reglamentos de las leyes emitidas por el Congreso concernientes al Distrito Federal.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

C.- La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas:

I. Para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del Distrito Federal.

Los bienes del dominio público de la Federación en el Distrito Federal estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes de la Unión conforme a las leyes del Congreso de la Unión.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que sea compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

III. La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea que se integrara en un sesenta por ciento por diputados electos conforme al principio de mayoría relativa y un cuarenta por ciento electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal. El número de representantes electos por el principio de mayoría relativa será proporcional al número de habitantes a razón de un representante por cada doscientos mil habitantes. En todo caso, la relación de las representaciones entre sí no podrá ser mayor o menor al quince por ciento de esa cifra.

IV. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

V. La Asamblea Legislativa tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. También participará en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la presente Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

VI. La función ejecutiva en el Distrito Federal estará a cargo de un Jefe de Gobierno, que no podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezcan el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o la elección no estuviere hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino.

VII. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, la Asamblea Legislativa designará un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, designará un sustituto.

Cuando haya sido designado un Jefe de Gobierno interino, por el Senado o por la Asamblea Legislativa, ésta deberá expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional.

En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

VIII. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;

b) Ser originado del Distrito Federal con una residencia ininterrumpida de tres años o tener una residencia ininterrumpida de cinco años para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;

c) Los demás requisitos que establezca el Estatuto Constitucional.

IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir con la Constitución, las leyes federales y la legislación del Distrito Federal.

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Podrá formular observaciones a los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le envíe, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

c) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos en los términos constitucionales y legales aplicables;

d) Dirigir los servicios de seguridad pública de conformidad con las disposiciones aplicables;

e) Presidir el Consejo de Delegados Políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

g) Atender los requerimientos de los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares;

h). Las demás que le confieran los ordenamientos jurídicos correspondientes.

X. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será responsable por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa conocerá de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado.

XI. La Administración Pública del Distrito Federal se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya población máxima y límites geográficos señalará el Estatuto Constitucional.

Las Delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas y estarán a cargo de un Delegado Político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada Delegación. Los Delegados serán elegidos por un periodo de tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

El Estatuto Constitucional y las leyes aplicables establecerán la competencia de las Delegaciones, las que actuarán bajo coordinación o dependencia de la Administración Pública, de conformidad con las leyes aplicables.

XII. Habrá un organismo público denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, que organizará las elecciones, referendums y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral,

El Estatuto Constitucional y las leyes que en la materia expida la Asamblea Legislativa, tomarán en cuenta los

principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución.

XIII. La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia que se compondrá de una Presidencia, de un Pleno, un Consejo de la Judicatura y de los demás órganos que determinen el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente. El Estatuto Constitucional también establecerá las bases para que el Tribunal fije jurisprudencia. La autonomía del Tribunal así como la independencia e inamovilidad de los magistrados, consejeros y jueces, en el ejercicio de sus funciones, estará garantizada por el Estatuto Constitucional y las leyes. El Estatuto Constitucional determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno; también establecerá la forma de elaboración del presupuesto del Tribunal, que será remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la Asamblea Legislativa.

XIV. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales, así como los demás asuntos de esta naturaleza, conforme lo establezca la legislación electoral del Distrito Federal.

La ley establecerá las normas para la organización, funcionamiento y administración en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional; serán nombrados por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia en los términos que disponga su ley orgánica, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

XV. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, que será autónomo para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las Delegaciones y entre éstas y las demás autoridades de la Administración.

El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional. Habrá una comisión, conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que propondrán los nombramientos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y de carrera judicial.

El Estatuto Constitucional y las leyes de la Asamblea Legislativa establecerán las normas para la organización del Tribunal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XVI. El Ministerio Público, en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente.

XVII. La Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

XVIII. Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

D. En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales.

E. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social o la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberá además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto, que establezcan el Estatuto Constitucional y la Ley de Deuda Pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. Si la solicitud de endeudamiento neto del Distrito Federal rebasa esos límites, corresponderá al Congreso de la Unión conocer y aprobar el excedente solicitado conforme a las

disposiciones que al efecto expida. En este caso el Jefe de Gobierno comunicará a la Asamblea Legislativa el ejercicio de los recursos y ésta informará al Congreso de la Unión. La entidad superior de fiscalización procederá en los términos de la fracción IV del artículo 74 de esta Constitución.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.

F. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Las disposiciones generales que establezcan prerrogativas y facultades a los Poderes Federales respecto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al Distrito Federal, de acuerdo con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, en lo que no se opongan al presente Decreto, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones, de conformidad con éste.

TERCERO: Los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa, serán sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados.

CUARTO. El Congreso de la Unión, mediante Decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En la Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal'.

QUINTO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada para el periodo 2000 a 2003, está facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto.

SEXTO: Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum.

SÉPTIMO: Los procedimientos que se encuentren tramitando o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal que en ellos se mencionan por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o por la comisión de delitos del orden local, continuarán tramitándose de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente Decreto.

OCTAVO: Las facultades que de acuerdo al presente Decreto le corresponden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para cuyo ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que éste determine.

NOVENO: Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos de Gobierno Locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquéllos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones señaladas en el presente Decreto.

DÉCIMO: Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos de los artículos anteriores.

Así lo resolvieron los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias a los ocho días del mes de noviembre de dos mil uno.

FIRMAS LOS DIPUTADOS: WALTER ALBERTO WIDMER LÓPEZ, BERNARDINO RAMOS TURBIDE, MIGUEL GONZÁLEZ COMPEAN, MARÍA DEL CARMEN PACHECO GANIÑO.

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76 FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS.

FIRMAS LOS DIPUTADOS: RAÚL ARMANDO QUINTERO, MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ, MARÍA DE LOS ANGELES MORENO URIBEGAS, JESÚS CUAUHTEMOC VELASCO OLIVA, JAIME GUERRERO VÁZQUEZ, JOSÉ LUIS BUENDÍA HEGEWISCH, ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS, FRANCISCO SOLÍS PEÓN, JACOBO MANFREDO BONILLA CEDILLO.

EL C. DIPUTADO WALTER ALBERTO WIDMER LÓPEZ (Desde su curul).- Señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Sí, diputado Walter.

EL C. DIPUTADO WALTER ALBERTO WIDMER LÓPEZ (Desde su curul).- Gracias, señor Presidente.

Una precisión: los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, que presentamos este dictamen decidimos, tras un análisis, hacer una modificación que el día de ayer se hizo en la fracción XVIII,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

del Apartado C, del artículo 122 de la Constitución, y decidimos que quedara en los términos en que originalmente venía, esto es, a la letra dice:

"Fracción XVIII. Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal".

Esto en virtud de solicitar que sea considerado así en el dictamen, que es el que finalmente hemos firmado los integrantes de la Comisión y sea votado así en lo general para que sea así incluido.

EL C. PRESIDENTE.- Muy bien, diputado Walter.

Se consulta para efectos de que la iniciativa se vote con la reforma señalada por el diputado Walter Widmer en lo que toca a lo general.

Dada esta observación que nos está señalando el diputado Walter Widmer de que el dictamen regresa al término original por lo que toca a este 122 Constitucional en su fracción XVIII, se someterá con el texto original.

Se consulta, para que no quede ninguna duda al Pleno, si están de acuerdo en ese sentido, y ruego a la secretaría tome la votación.

EL C. SECRETARIO.- Por instrucciones de la presidencia y en votación económica, se pregunta al Pleno de la Asamblea si están de acuerdo con la propuesta presentada del cambio del dictamen para votarlo en lo general.

Los que estén por la afirmativa, favor de ponerse de pie.

Los que estén por la negativa, manifestarlo poniéndose de pie.

Aprobado, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- En virtud de que se ha dispensado el trámite del dictamen en comento, se dará lectura del mismo a fin de que la Asamblea esté enterada de su contenido, por lo que se concede el uso de la palabra al diputado Walter Alberto Widmer López, Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

EL C. DIPUTADO WALTER ALBERTO WIDMER LÓPEZ.- Gracias, señor Presidente.

Compañeros diputados:

Estoy contento de estar aquí el día de hoy y tener la oportunidad de venir a esta tribuna a fundamentar, a nombre de la Comisión que presido, el dictamen que se presenta a la

consideración y que versa sobre una trascendental propuesta de reforma constitucional en lo relativo al régimen jurídico del Distrito Federal.

Una concepción de la política como deber moral ante la sociedad ha permitido que tanto la iniciativa como el dictamen que hoy se somete a su consideración, se hayan hecho con el consenso de todos los diputados.

Este proyecto constituye un hito en la historia y una demostración de lo que somos capaces de hacer cuando todos ponemos de nuestra parte. Este proyecto, que no ha sido excluyente ni ha buscado el beneficio partidista, es sobre todo para beneficio de los capitalinos.

La iniciativa que se somete a consideración del Pleno de esta Soberanía es la primera en su especie que se presenta con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en este órgano colegiado, la cual entraña lo siguiente:

A.- Que el Distrito Federal continúe siendo una entidad federativa y a su vez sede de los poderes federales y capital de la República, lo anterior respetando su autonomía en cuanto a su régimen de gobierno interior, determinándose una convivencia y coordinación de funciones con las instituciones del Gobierno Federal.

Sin duda esta reforma conlleva a otorgar al Distrito Federal una mayor autonomía, estableciendo claramente márgenes de actuación entre éste y el Gobierno Federal, fomentando así una sana convivencia y el desarrollo institucional de nuestra Nación.

B.- Reformar la fracción VIII del artículo 73 en cuanto a que el Congreso deje de tener facultades para aprobar los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, así como que el Ejecutivo federal deje de informar al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la aludida deuda.

Este avance representa la facultad de que como entidad federativa el Distrito Federal apruebe su monto de endeudamiento a través de su propio órgano legislativo. Lo anterior evidencia un sólido avance en materia de presupuesto, fortaleciendo la autonomía de su hacienda pública.

C.- Reformar la fracción IX del artículo 76 a efecto de otorgar facultades al Senado en cuanto a la remoción del Jefe de Gobierno por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los poderes federales y, en su caso, nombrar al Jefe de Gobierno a propuesta del Presidente de la República.

Derivado de la convivencia del Ejecutivo local y la sede del Ejecutivo federal en esta ciudad y en atención a los principios de organización constitucional de los órdenes de gobierno,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resulta necesario prever, como lo está para los gobernadores de los estados, la posibilidad de remoción del Jefe de Gobierno y su instrumentación, hipótesis necesaria de regular en función de la coexistencia que se presenta en un mismo territorio.

D.- Modificar la fracción XIV del artículo 89 en función de suprimir las facultades y obligaciones del Presidente, relativa a otorgar indultos a los reos y sentenciados por delitos del orden común.

Es atendible lo anterior en función de que dicha potestad, deberá ejercerla el Jefe de Gobierno en función de este proceso de autonomía que reviste la iniciativa en dictamen.

E) en materia de responsabilidades, por lo que se requiere al artículo 108, se plantea una reestructuración de dicho precepto, ubicando en los párrafos tercero y cuarto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los diputados a la Asamblea Legislativa.

Lo anterior, es entendible y técnicamente justificable, toda vez que dichos párrafos regulan las responsabilidades de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las legislaturas locales, así como la potestad de que en las constituciones locales y el Estatuto Constitucional se determinen los servidores públicos sujetos a responsabilidad.

F) Por lo que toca al artículo 109, se dota de facultades a la Asamblea Legislativa para que expida su ordenamiento legal que en materia de responsabilidad de los servidores públicos y sus sanciones.

Vale la pena reflexionar sobre esta potestad de enorme envergadura, ya que de esta manera será la propia Asamblea Legislativa quien determine y resuelva sobre las responsabilidades y de esta forma se fortalezca el ataque frontal a la corrupción, comentando que el desempeño de todo servidor público, se apege a los principios básicos de transparencia, eficacia, eficiencia y el adecuado uso de los recursos públicos.

G) En cuanto al artículo 110, de igual forma se ubican lógicamente a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal que serán sujetos de juicio político. Esto es, incluyendo un nuevo párrafo con todos aquellos que habrán de colmar la hipótesis normativa prevista.

H) Tratándose de proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se adiciona un párrafo al artículo 111.

Esta reforma, es concordante con el resto del articulado y las facultades que se otorgan a las legislaturas locales; para

el caso del Distrito Federal, se entiende concedidas a la Cámara de Diputados.

I) Un artículo de total importancia en nuestra Carta Magna, relacionado con el régimen jurídico del Distrito Federal resulta el 122, el cual establece las bases de organización de los órganos de gobierno que consisten sobre este territorio, conforme como a continuación se describe.

Claramente se precisa la autonomía que goza el Distrito Federal respecto a su régimen interior en términos de la propia Constitución y de su Estatuto Constitucional, plasmado que su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial como autoridades locales.

En este precepto, se señalan las facultades que tendrá tanto el Congreso de la Unión como el Presidente de la República sobre el Distrito Federal, destacando que las mismas se circunscriben únicamente a aspectos que inciden en la ejecución de acciones de gobierno del orden federal, así como que el Presidente, conserva el mando de la fuerza pública de esta entidad.

Por cuanto hace a la organización del Distrito Federal, se determina la creación de un Estatuto Constitucional como norma sustantiva que regirá a esta entidad federativa, dotando a esta Soberanía de facultades para aprobar dicho ordenamiento mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Sin duda, esta facultad es un hito en la historia de este órgano legislativo, ya que como ustedes lo saben, nuestro Estatuto de Gobierno vigente no puede ser reformado ni modificado por nosotros por ser materia de competencia federal. Por lo que contar con esta nueva y alta responsabilidad, nos debe hacer reflexionar y perfeccionar nuestras labores legislativas en beneficio de nuestros representados.

También se establece la permanencia de este órgano legislativo. Sin embargo, se le dotó de mayores facultades, previniendo su participación en el proceso de reformas constitucionales, de la misma manera que participa el resto de los órganos legislativos de los gobiernos de los estados. Esto es, formará parte del Constituyente Permanente con lo que nuevamente queda acreditado el gran impulso que a este órgano le imprime la iniciativa a dictamen.

Se establecen los requisitos para ser diputado a la Asamblea, así como la imposición de algunos derechos y obligaciones constitucionales en lo que sean compatibles.

En cuanto a la función ejecutiva, la misma estará a cargo de un Jefe de Gobierno, como hasta la fecha, regulándose las hipótesis en caso de falta absoluta y los mecanismos para la sustitución de éste.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se establecen los requisitos para que quien aspire a ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, así como sus facultades y obligaciones, destacando las relativas a presidir el Consejo de Delegados Políticos, Órgano Colegiado de nueva creación, que sin duda permitirá abarcar de una forma integral, con mayor oportunidad la problemática metropolitana de nuestra ciudad, en claro beneficio de los habitantes y transeúntes de ésta.

Atender los requerimientos de los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Ejecutivo Federal, en cuanto a la salvaguarda de los recintos y representaciones consulares y diplomáticas, su responsabilidad directa por violaciones al Estatuto Constitucional y a las leyes locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

La iniciativa presenta una nueva forma de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual será centralizada, desconcentrada, paraestatal y Delegacional.

El avance en esta materia lo representa el separar de la administración desconcentrada a las delegaciones que hasta hoy en día se encuentran en este rango, creando un orden especial que es el Delegacional, para de esta manera sentar las bases jurídicas en dirección a otorgar mayores competencias a dichos órganos de gobierno.

En este tenor se redefine la naturaleza jurídica de las delegaciones, hasta hoy órganos político administrativos en las demarcaciones territoriales, proponiéndose su evolución a unidades político administrativas, mismas que estarán a cargo de un delegado político electo en los mismos términos que lo fueron los actuales jefes delegaciones. Por lo que se refiere a su actuación, ésta se regulará bajo la coordinación o dependencia de la Administración Pública, según lo determinen las leyes.

Ante el avance en los procesos democráticos en esta entidad y la alta participación de la ciudadanía en los procesos electorales, es necesario seguir garantizando mediante instituciones sólidas y responsables dichos procesos, por lo que se prevé un organismo público denominado "Instituto Electoral del Distrito Federal", el cual gozará de plena autonomía en su funcionamiento independiente en las decisiones que le competen.

Como instancia para dirimir controversias se determina la existencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano también autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten derivados de los procesos electorales de cualquier tipo, se regula su integración y el funcionamiento será en términos de la legislación secundaria.

Como se mencionaba al inicio de este apartado de consideraciones, la función judicial estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia, determinándose su composición e integración, los mecanismos para que fije su jurisprudencia, garantizando independencia e inamovilidad de Magistrados, Consejeros y Jueces en el ejercicio de su encargo y los mecanismos para su designación.

Punto importante resulta la determinación de la autonomía presupuestal del propio tribunal, presupuesto que será remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto que se presente a esta Soberanía.

Dicha autonomía resulta muy sana en atención a la división de esferas competenciales que debe existir.

Innovación lo es en la presente iniciativa, el integrar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia.

De la misma manera y como todo órgano jurisdiccional, esto es encargado de decir el derecho, gozará de autonomía para dirimir controversias entre particulares y la autoridad y controversias en materia de competencia de las Delegaciones y entre éstas y las demás autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Sin duda, la representación social que recae sobre la institución del Ministerio Público en estos tiempos, debe reforzarse, por lo que el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal a partir del inicio de vigencia de la que se pone a consideración, estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debiendo ser ratificado por la mayoría de los integrantes de esta Asamblea, quedando también la facultad exclusiva al titular del Ejecutivo de removerlo libremente.

De esta forma se deslinda el Ejecutivo Federal de designar al funcionario antes aludido, estableciéndose una interdependencia directa, sin duda, para un mejor desempeño de tan delicada labor.

Para el caso de controversias constitucionales, se establecen como órganos de gobierno, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con los que se da plena certeza jurídica y capacidades legales para promover la controversia constitucional.

Una vez más, se ve reflejado el apoyo que se imprime al Distrito Federal en materia de recursos públicos federales al dictar que esa entidad participará mediante convenios en coordinación fiscal, así como gozar del derecho de aportaciones federales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que se refiere a la deuda pública, se determinan las bases bajo las cuales podrá contraerla, estableciendo sus limitantes en analogía a las que existen para los gobiernos de los Estados y para el caso de que dicho endeudamiento rebase los límites legales establecidos, deberá intervenir el Congreso de la Unión para conocer y aprobar el excedente respectivo, debiéndose informar a través de esta Soberanía del ejercicio que el Ejecutivo realice sobre dichos recursos.

J) Cuando hace a los artículos transitorios se propone que el presente decreto entre el vigor a los 90 días de su publicación, este término resulta suficiente para realizar las adecuaciones y modificaciones jurídico administrativas necesarias, así como establecer y diseñar los mecanismos de coordinación necesarios.

El Artículo Segundo Transitorio establece que las prerrogativas y facultades otorgadas a los poderes federales por decreto del 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, continuarán vigentes en lo que no se opongan al presente decreto y hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones que el mismo contempla, lo anterior para dar certeza jurídica y evitar cualquier posible laguna legal o confrontación entre poderes y niveles de gobierno.

Un tercer artículo sujeta a la vigilancia de la entidad de fiscalización superior de la Cámara de Diputados, los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa, esto con el fin de que sean sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación.

Por determinación del artículo Cuarto, el Congreso de la Unión mediante decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos Octavo y Décimo Transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1997. En dicha Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal, lo cual dará claridad y cabal cumplimiento a dicho mandato.

El artículo Quinto faculta a que la presente Legislatura de la Asamblea Legislativa que abarca el periodo 2000 a 2003, expide el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y una vez que ésta entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 94 y sus reformas y

adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo Segundo Transitorio del presente decreto.

Esto permitirá contar con un tiempo razonable para diseñar y elaborar la que será la norma fundamental del Distrito Federal misma que, si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum de la población tal y como lo establece el artículo sexto.

Por su parte, el artículo séptimo garantiza que con estricto apego a la legalidad, los procedimientos que se encuentren en trámite o que se inicien de un acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal, continuarán su curso de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente decreto, con lo cual se evitará que cualquier servidor público que se encuentre en alguna de la hipótesis de los artículos enunciados se sustraiga de la acción de la justicia o aproveche cualquier laguna legal que se pudiere presentar.

Por cuanto a las facultades que de acuerdo al presente Decreto le corresponden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que para su ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que éste determine, de acuerdo a lo establecido en el Artículo Octavo.

El Artículo Noveno dispone que en tanto los órganos competentes no expidan los ordenamientos que regulen a los órganos locales en el Distrito Federal, las leyes que se encuentren en vigor serán normando su composición de acción jurídica.

Por último, el Artículo Décimo Transitorio deroga todas aquellas disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos previstos por los Artículos anteriores.

Compañeros legisladores:

La trascendencia de esta iniciativa será un parteaguas en la historia del Distrito Federal, así como en la historia de este órgano legislativo. Esta dictaminadora hace un reconocimiento a todas las fuerzas políticas aquí representadas por su ardua labor y su capacidad de alcanzar consensos y los invita a seguir con pasos firmes para alcanzar una mejor ciudad, orgullo de todos los que en ella habitamos.

Gracias.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El dictamen lo firma por la Comisión, diputado Presidente, un servidor, Walter Widmer, diputado Vicepresidente Bernardino Ramos Iturbide, diputado Miguel González Compeán en su carácter de Secretario; diputada María del Carmen Pacheco Gamiño, integrante; diputado Raúl Armando Quintero Martínez, integrante; diputado Marco Antonio Michel Díaz; diputada María de los Angeles Moreno Uriegas, integrante; diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, integrante; diputado Jaime Guerrero Vázquez, integrante; diputado José Luis Buendía Hegewisch, integrante, y diputado Jacobo Bonilla Cedillo, también integrante.

Hago entrega a la presidencia del documento en original.

EL C. PRESIDENTE.- Gracias. Está a discusión el dictamen en lo general. Se abre el registro de oradores. ¿Oradores en contra?

Para fijar un posicionamiento por cada uno de los grupos parlamentarios, se concede el uso de la palabra a las siguientes diputadas y diputados: Eugenia Flores Hernández, Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, de Convergencia por la Democracia; Eneó Margarita Uranga Muñoz, del Partido Democracia Social; María Guadalupe Josefina García Noriega, del Partido Verde Ecologista de México; Miguel M. González Compeán, del Partido Revolucionario Institucional; Patricia Garduño Morales, del Partido Acción Nacional; Raúl Armando Quintero Martínez, del Partido de la Revolución Democrática.

En consecuencia, tiene el uso de la palabra la diputada Eugenia Flores Hernández, hasta por siete minutos.

LA C. DIPUTADA EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ.- Con su permiso, señor Presidente.

Compañeras y compañeros diputados, participantes varios de este proceso.

A nadie -y subrayo- a nadie debe quedarle la menor duda que el día de hoy damos un gran paso al avance de la vida democrática del Distrito Federal, al aprobar por unanimidad la iniciativa con proyecto de dictamen que reforma y adiciona 8 artículos de nuestra Carta Magna. Con ello demostramos que es posible el trabajo común y el consenso entre los diversos, que es posible trabajar y profundizar en las propuestas comunes y poder llegar a convencernos unos y otros de ideas y razonamientos diferentes, a veces contrarios, con el diálogo abierto y de frente.

Por lo que avanzamos con esta iniciativa en la ampliación de facultades de nuestros órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial y en el marco jurídico de nuestra ciudad capital, repito, debemos felicitarnos, pero aún así, compañeras y compañeros, reconozcamos también que entre

lo que hoy logramos los partidos políticos con representación en esta Soberanía y el Gobierno de esta ciudad y las aspiraciones de amplios sectores de la población, media una distancia, que nadie, voy a subrayar, nadie, puede dejar de considerar.

Por esta razón, el Partido del Trabajo considera que es un deber hacer un balance de esta etapa que inició a fines del año 2000 y que hoy llega a su momento cumbre, concluyendo el primero de los acuerdos: la Iniciativa de Reforma Constitucional que esta Asamblea enviará al Congreso para su aprobación.

En estos meses, llevamos a cabo reuniones formales e informales entre los partidos políticos; recibimos enseñanzas y sabiduría de investigadores y especialistas del Colegio de México, de la UNAM, de la UAM, del CIDE, el Tribunal de Justicia del D. F. en los talleres organizados por la Secretaría de Gobierno entre los meses de abril a junio. Algunos de nuestros partidos, además, llevamos a cabo reuniones, consultas, foros entre nuestra militancia y con otros sectores de la ciudadanía, para poder llegar al trabajo arduo de las últimas semanas, que concluye con la elaboración de esta iniciativa.

En el trasbordador de la transición política del Distrito Federal, está presente la participación y el esfuerzo de todas y todos nosotros y de muchos, muchos más. Desafortunadamente, la visión y cultura de los que dividen entre participantes de primera y segunda clase se impuso en más de una ocasión. Y lo que al Partido del Trabajo le pareció aún más inconveniente, y así lo señaló en una ocasión, en esta etapa del viaje las cúpulas de tres partidos y la Secretaría de Gobierno no mostraron la sensibilidad para incorporar en este viaje del trasbordador de la reforma política las propuestas e ideas de un movimiento político, ciudadano, civil, popular que existe, en nuestra ciudad.

Esperamos, hacemos votos y seguimos insistiendo para que en las siguientes etapas los resabios de esta forma de quehacer político sean completamente erradicados.

Si bien el contenido signado dota tanto a la Asamblea Legislativa como al Jefe de Gobierno de atribuciones que estaban conferidas sólo al Congreso de la Unión, no podemos dejar de hacer la observación de que perdimos la oportunidad única de trascender en el sentido de brindar, de una vez y de tajo, la Soberanía y la autonomía con la que debe conducirse el Distrito Federal, consolidándolo como el Estado 32.

No obstante esta situación, se reflejaron avances en materia de las propuestas presentadas por estos partidos con menor representación.

Observamos en el cuerpo del documento que con la modificación al artículo 73 constitucional, se elimina la

facultad exclusiva del Congreso para aprobar los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, así como la fiscalización por parte del Congreso; aunque este avance se limita con lo establecido en la modificación del Artículo 122, (¿inciso E?), que establece un techo de endeudamiento para el presupuesto del Distrito Federal, cuyo excedente será aprobado y fiscalizado por el Congreso de la Unión.

Con la modificación a la fracción IX del Artículo 76 Constitucional, queda claramente especificado cuándo el Senado de la República podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y sobre todo, las causas que originarían o darían paso a su remoción. Al respecto, consideramos que esta modificación no representa un avance sustancial, ya que en esencia continúa siendo facultad del Senado la remoción del Jefe de Gobierno.

Celebramos la reforma al artículo 89 en su fracción XVI, ya que con el texto propuesto de "conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos competencia de los tribunales federales", le otorga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de conceder estos indultos a los reos sentenciados por delitos competencia de los tribunales del Distrito Federal..

En lo que respecta a la modificación al artículo 108 Constitucional, ésta refleja el fortalecimiento de las instituciones al avanzar en materia de responsabilidades de servidores públicos, al dejar en claro que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

También se fortalece la participación de la Asamblea Legislativa al contemplar la modificación del Artículo 109, en cual la facultad para expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro del ámbito de su competencia.

Por otro lado, la adición al tercer párrafo al Artículo 110 Constitucional, refleja única y exclusivamente la separación o distinción del Distrito Federal de los ámbitos federal y de las entidades federativas, colocándolo en un solo párrafo de forma tal que se distinga, no como una entidad diferente, sino como una entidad con características diferentes por ser la sede de los poderes federales en el marco de las responsabilidades de los servidores públicos, dotando a la Asamblea de la facultad para iniciar Juicio Político, incluso al Jefe de Gobierno, en el marco de las Leyes Locales y el Estatuto Constitucional.

En el mismo contexto, se da la adición del párrafo sexto al Artículo 111 Constitucional, en el cual se observa la separación de los servidores públicos del Distrito Federal

en un solo párrafo, en el que se menciona que la Cámara de Diputados conocerá, tratándose del Jefe de Gobierno, de los Diputados a la Asamblea Legislativa y del Procurador de Justicia del Distrito Federal del supuesto para proceder penalmente por delitos federales.

Respecto de los Jefe Delegacionales, la presente reforma ha dado pasos para atrás, puesto que la denominación de Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales, que ya consideraban al menos dos elementos constitutivos de los Municipios: el Territorio y población, excluyendo la figura de gobierno por la de mando administrativo; la figura contenida en la reforma que hoy nos ocupa, Unidades Político-Administrativas, considera solo a su población y excluye a los componentes de territorio y otra vez al gobierno. Esto es, la Reforma de hoy niega los consejos de gobierno, cuyo cuerpo colegiado, representativo y electo popularmente, ejercería la titularidad de las demarcaciones político-administrativas.

Asimismo, se conculcaron derechos a los titulares de estos órganos, pero sobre todo de los habitantes de la ciudad, pues se les coloca como subordinados del Jefe de Gobierno. En este sentido, la propuesta de origen del Partido del Trabajo, fue la de avanzar en que las Delegaciones se constituyeran con características similares a los municipios del resto del país.

Por otro lado, consideramos que la nueva redacción del Artículo 122 Constitucional en la cual se elimina la cláusula de gobernabilidad es correcta, así como la de incluir a la Asamblea en la participación del proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución, con esto se le da mayor envergadura al trabajo legislativo.

Con la eliminación de la Cláusula de Gobernabilidad se deja atrás la manipulación de una Asamblea compuesta por la mayorías aplastantes, de aquí en adelante, las iniciativas que se presenten tendrán la seguridad de que van a ser sumamente consensadas y avaladas por la uniformidad de los legisladores.

Dentro del mismo artículo 122, se fortalece la figura de la Asamblea al facultarle para aprobar los montos de endeudamiento que solicite el Jefe de Gobierno al presentar a la Ley de Ingresos, logrando con esto estar a la par de las demás entidades del resto del País, así como la de contar con una autonomía presupuestal, aunque limitada ya que el Congreso deberá conocer y en su caso, aprobar los excedentes que solicite el Jefe de Gobierno en esta materia.

Otro de los avances que representa la modificación del mencionado artículo, es la que faculta al Jefe de Gobierno para poder remover libremente al Procurador de Justicia del Distrito Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Se hace justicia con lo estipulado en el inciso d) del artículo 122, ya que si bien el Distrito Federal era susceptible de no participar en los convenios de coordinación fiscal, con el texto señalado se da por hecho su participación tanto en los convenios así como en los fondos de aportaciones federales, lo que establecerá que se cuente con más recursos para los fines y de acuerdo a la naturaleza de cada concepto.

Nos queda la preocupación y llamamos a la reconsideración sobre el tiempo de más de noventa días a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para la entrada en vigor de esta ley, que se propone en el primer artículo transitorio, ya que el proceso de por sí que llevará la entrega de esta iniciativa al Congreso de la Unión y la aprobación de éste y el Constituyente de por sí es bastante largo.

FINALMENTE HACEMOS VOTOS PORQUE LOS TRABAJOS LEGISLATIVO-POLÍTICOS QUE DEBERÁN DE EFECTUARSE POR ESTA ASAMBLEA, DE SER APROBADA ESTA INICIATIVA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE CONDUZCAN CON UN ESPÍRITU INCLUYENTE Y EQUITATIVO QUE GARANTICE SOLO LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS SINO QUE RECOJA LOS PLANTEAMIENTOS DE LOS DIVERSOS SECTORES DE LA SOCIEDAD CAPITALINA...

EL C. PRESIDENTE.- Si me permite, diputada.

LA C. DIPUTADA EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ.- ...concluyo en treinta segundos. Llamamos a la reconsideración sobre el tiempo de más de noventa días a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para la entrada en vigor de esta ley, que se propone en el primer artículo transitorio. Lo seguiremos reflexionando.

Ya de por sí un proceso largo, que va desde la entrega de la iniciativa al Congreso de la Unión...

EL C. PRESIDENTE.- Diputada, su tiempo se ha agotado. Concluya por favor.

LA C. DIPUTADA EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ.- Treinta segundos, por favor, Presidente. Hasta el día de hoy me avisaron que tenía en lugar de diez minutos, siete minutos.

EL C. PRESIDENTE.- Es un Acuerdo de la Comisión de Gobierno. Tiene usted siete minutos.

LA C. DIPUTADA EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ.- Bueno, hasta hoy lo conocí, hace quince minutos.

Finalmente, hacemos votos porque los trabajos legislativo-políticos que deberán de efectuarse por esta Asamblea, de ser aprobada esta iniciativa por el Congreso de la Unión, se conduzcan con un espíritu incluyente y equitativo que garantice no sólo la participación de todos los partidos políticos sino que recoja los planteamientos de las mujeres y los hombres de los diversos sectores de la sociedad capitalina.

Muchas gracias.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene el uso de la palabra el diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, de Convergencia por la Democracia, hasta por quince minutos.

EL C. DIPUTADO JESÚS CUAUHTÉMOC VELASCO OLIVA.- Compañeras y compañeros diputados:

¿Gobernabilidad democrática?

Para Convergencia por la Democracia la posibilidad de una reforma política para el Distrito Federal que pudiera dotar de instituciones que coadyuvaran a la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México ha quedado a medio camino. Si bien es cierto que la propuesta de reforma constitucional que se presentó tiende a propiciar la gobernabilidad del D. F., no es posible contemplarla como un proyecto democrático, ya que tiende a buscar la eficiencia y la centralización, más que la autonomía y democratización de la Ciudad.

La propuesta de reforma tiende a privilegiar la gobernabilidad en detrimento de la democracia; nos explicamos. En lugar de haber procedido a dotar de autonomía plena al Distrito Federal, éste sigue siendo tutelado por la Federación. Aunque la Asamblea expida y reforme el Estatuto, Constitucional, las bases estipuladas en la Constitución NO pueden ser modificadas por el Legislativo Local, sino por el Congreso de la Unión, lo que implicaría una nueva reforma constitucional.

Un indicador relevante de tal supeditación y tutela es la remoción y designación del sustituto del Jefe de Gobierno por el Senado de la República. En lugar de haber dejado en la Asamblea Legislativa la única posibilidad para remover al Ejecutivo Local y nombrar a su suplente, se le da participación al Congreso de la Unión para que la Cámara de Diputados erigida en órgano de acusación proponga la remoción al Senado, que se convierte en órgano de sentencia y designación, porque él mismo nombraría al sustituto. Adicionalmente, para la designación por el Senado solamente se requiere la mayoría simple de sus integrantes.

Otro de los rasgos notorios de la tutela y la centralización es el asunto de la seguridad pública que sigue quedando a cargo del Presidente de la República; el Jefe de Gobierno no

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

puede solicitar la remoción del responsable de la fuerza pública, pero el nombramiento requiere un acuerdo presidencial. Como consecuencia de lo anterior se plantea una paradoja: el Jefe de Gobierno es responsable de dirigir los servicios de seguridad pública, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia, pero no puede nombrar ni remover libremente al responsable de la fuerza pública local.

Un rasgo más de centralización es la ambigüedad en las definiciones acerca de la relación entre los órganos locales de gobierno con la Federación. No queda expresamente claro qué vínculos se pueden establecer entre ellos y, sobre todo, cuáles son las situaciones de emergencia en las que puede intervenir la Federación.

En la cuestión financiera, si bien es un avance que sea la Asamblea Legislativa la que autorice el monto de endeudamiento anual del Gobierno de la Ciudad, no deja de ser paradójico que, en caso de rebasar el tope establecido sea necesario solicitar a éste que apruebe un posible incremento.

Otro rasgo de centralización y de la obsesión por la gobernabilidad es el temor a órganos colegiados en las Demarcaciones Territoriales o delegaciones políticas; en lugar de cabildos integrados pluralmente a través de las vías mayoritaria y proporcional, se mantengan órganos unipersonales por medio de Delegados Políticos a los cuales se les subordina y supedita a la administración central, en otras palabras, a la Jefatura de Gobierno.

En este punto se presenta una contradicción, ya que, por un lado, se van a elegir a los representantes populares a través del voto de los ciudadanos de la demarcación correspondiente pero, por otra parte, sus competencias y funciones serán las de un subordinado. Si alguna duda queda de la supeditación al sector central, es preciso señalar que para el derecho administrativo, "Delegado" es quien recibe una facultad que le corresponde, en estricto derecho, a otra autoridad; en este caso, el Jefe de Gobierno va a delegar sus facultades en los "Delegados Políticos" electos.

Respecto al sistema electoral dos son los asuntos pendientes. Por un lado, la posibilidad de partidos políticos locales y, por el otro, la adscripción del Tribunal Electoral del Distrito Federal a la función judicial local. El proyecto de reforma constitucional no hace mención a la existencia de partidos políticos locales y aunque los acuerdos suscritos plantean que éste punto será discutido posteriormente, el articulado propuesto implica mantener su nulo reconocimiento, como actualmente sucede. En el caso del Tribunal Electoral, se le ubica como órgano autónomo, lo que significa mantenerlo alejado de la unidad jurisdiccional.

En el caso de la función judicial local, es de resaltar la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como

órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, lo que indica un tímido avance hacia la unificación de los órganos jurisdiccionales; pero dicho Tribunal Administrativo conocerá, según el proyecto de reforma, sobre las controversias entre los órganos locales de gobierno, los litigios de éstos con las Delegaciones Políticas, las disputas entre ellas y las controversias de los particulares con las autoridades locales, lo que de suyo lo convierte en el árbitro jurisdiccional y no en una instancia meramente administrativa.

Hay dos inconsistencias técnicas entre el acuerdo político y el proyecto de reformas. En el acuerdo se plantea que la Asamblea Legislativa va a conformar el Constituyente permanente, pero en el proyecto no aparece la modificación del artículo 135 constitucional; la facultad para que la Asamblea participe en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución aparece en el artículo 122.

Por otra parte, en el lado de los avances, que los hay y tenemos que reconocerlos, son siguientes: Se elimina la aprobación, por la Cámara de Diputados, del endeudamiento anual del Gobierno de la Ciudad, lo que de alguna manera disminuye la supeditación del D. F. a los poderes federales. En el mismo sentido de atenuar la dependencia, se faculta al Jefe de Gobierno para que presente, ante la Asamblea la propuesta de nombramiento del Procurador, el cual tendrá que ser ratificado por el Legislativo Local.

Respecto a la función jurisdiccional tímidamente se avanza hacia la unificación, adscribiendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Tribunal Superior de Justicia; por contrapartida, se mantiene al Tribunal Electoral como órgano autónomo y se le da rango constitucional. Lo anterior significa que si bien se reconoce la necesidad de la unidad jurisdiccional, en la práctica sigue subsistiendo el temor de llevarla a cabo.

Al Instituto Electoral del Distrito Federal se le da rango constitucional, aunque se le determina la coordinación con el IFE, lo que apunta hacia una velada supeditación. También se incorporan en el proyecto de texto constitucional a los referéndum y plebiscitos para la Ciudad, convirtiéndolos en obligatorios; el asunto de las elecciones vecinales queda sujeto a revisión, lo que implica dejarlo en la ambigüedad.

A la Asamblea Legislativa se le faculta para que participe en el Constituyente Permanente y se modifica la lógica de las competencias residuales entre el Legislativo Federal y el Local, dejando aquí las en la Asamblea; adicionalmente, a ésta se le faculta para que pueda conocer acerca del Juicio Político, al Jefe de Gobierno, lo que representa sin duda un avance en el sistema local de responsabilidades.

Este último punto, el sistema de responsabilidades, es una cuestión muy importante para nosotros. En Convergencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por la Democracia, estamos convencidos que la corrupción y la impunidad de los gobernantes, es uno de los males mayores de nuestro país, por lo que consideramos indispensable y obligatorio avanzar en el combate a tal problema.

Ciertamente el Juicio Político al Jefe de Gobierno es una avance para fijar responsabilidades, de ahí que hayamos suscrito el acuerdo político y el proyecto de Reforma Política. Sin embargo, debemos de reconocer que esto no es suficiente.

Hacen falta aspectos más concretos, que ayuden a frenar la impunidad y la discrecionalidad que se ejerce en las esferas gubernamentales, pues es uno de los principales males del país y también de nuestra ciudad capital.

Todo ello ha provocado un deterioro en diversos sectores que difícilmente se han podido combatir con efectividad, un claro ejemplo es la seguridad pública, en donde la corrupción se ha impregnado y no ha sido posible contrarrestarla.

En este sentido, en Convergencia por la Democracia consideramos que si de verdad se quieren atacar los problemas de raíz, entonces el compromiso es frenar realmente la corrupción, defender en los hechos el estado de derecho y garantizar el acceso a la información.

Esos tres aspectos justamente ayudarán a detener la impunidad, a transparentar el uso de recursos en beneficio de los capitalinos y lo más importante, a disminuir problemas colaterales, pues de no ser así, difícilmente se podrá transitar a otras vías.

Esta iniciativa de Reforma Política, nos permite avanzar en la lucha de Convergencia por la transparencia, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el establecimiento del derecho a la información, la defensa del estado de derecho y el combate a la discrecionalidad de los servidores públicos que es fuente de abuso de poder, corrupción e impunidad.

Finalmente, hacemos votos porque los trabajos legislativos y políticos que deberán de efectuarse por esta Asamblea, de ser aprobada esta iniciativa de Reforma Política por el Congreso de la Unión, se conduzcan con un espíritu incluyente y equitativo, que garantice no solo parte de la participación de todos los partidos políticos, sino que recoja los planteamientos de hombres y mujeres de los diversos sectores de la sociedad capitalina. Nosotros llevaremos adelante estos trabajos.

Gracias por su atención.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

EL C. PRESIDENTE.- Esta presidencia 'a la más cordial salutación al licenciado José Agustín Ortiz Pinchetti, Secretario de Gobierno del Distrito Federal, a los Delegados Municipales y demás funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, así como a todos los invitados especiales y al público en general que nos acompaña en esta sesión.

Tiene el uso de la palabra la diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz, de Democracia Social, hasta por quince minutos.

LA C. DIPUTADA ENOÉ MARGARITA URANGA MUÑOZ.- Muchas gracias, señor Presidente.

Bienvenido, señor Ortiz Pinchetti, qué bueno que está usted hoy aquí.

Compañeras y compañeros:

"No siempre puedes obtener lo que deseas, pero si te esfuerzas obtendrás lo que necesitas"
Rolling Stones

El acuerdo político que hoy nos convoca demuestra antes que nada una voluntad para avanzar en la alternancia, para demostrar que la política pueda y debe ofrecer a la ciudadanía alternativas maduras y concretas. El compromiso es colectivo y representa un esfuerzo conjunto de la Asamblea y del Gobierno del Distrito Federal por identificar las puertas que se pretende abrir y para conocer aquéllas que aún aguardan.

En retrospectiva, esta Reforma no es tan sólo el resultado de 10 meses de trabajo; es un avance en más de 30 años de acoso a un sistema vertical y hegemónico, en donde el poder monolítico no admitía inclusiones. Ahora y a pesar de algunas inercias, es reconocible la actitud de sumar, de escuchar y de entendernos entre diferentes.

Se trata de una Reforma que se acompaña de todas las voces e identidades convencidas de que esta Ciudad merece otro futuro y de que este país requiere de una capital que se mantenga abierta y sólida para garantizar su unidad en un contexto de transformación democrática. La búsqueda del consenso, que no fuera automático como antes, sino construido por actores que representan una franja de identidades vivas que habitan esta Ciudad, es sin duda un hecho significativo.

Para quienes nos asumíamos desde la socialdemocracia, nos parece que la reforma contiene un tinte que señala avances y que si bien deja pendientes, hace difícil hablar de retrocesos. Esta Reforma es un anhelo dentro de lo posible, por una democracia que reconoce al otro como elemento que enriquece, es producto de la historia. En ella se refleja, que a pesar de los intentos por mantener monólogos, existe una necesidad más imperiosa en donde todos tenemos que ceder algo para poder ganar juntos.

La voluntad que hoy observamos es indudablemente un referente para lo que sigue adelante. Despojarnos de la mentalidad cerrada de mayorías y minorías, pudimos ver más allá, en razón de los argumentos explorados y de las posibilidades presentes.

Por ello, también hacemos votos porque los trabajos legislativos y políticos que deberán efectuarse por esta Asamblea, de ser aprobada esta iniciativa de Reforma Política por el Congreso de la Unión, se conduzca con un espíritu incluyente y de equilibrio, que garantice no sólo la participación de todos los partidos políticos, sino que recoja los planteamientos de los diversos sectores de la sociedad capitalina.

La ciudadanía reclama un cambio que traspase, como se expresa en la exposición de motivos, la contienda electoral y que se traslade al resurgimiento de las instituciones y de las actitudes de convivencia política. Hoy vemos posible, después de un largo trayecto, desaparecer candados como el de la Cláusula de Gobernabilidad que dañaba el valor de los votos.

Asimismo, es recuperable por la redacción propuesta en el Artículo 122 Constitucional, la posibilidad de reconocer otras expresiones políticas propias de esta Ciudad, tan politizada y tan diversa. Con las garantías que existen ahora para la alternancia, se puede favorecer una mayor calidad en la política local, con mejores alianzas para la contienda electoral que le devuelvan a la ciudadanía la credibilidad en un sistema de partidos que no sólo piense globalmente sino que actúe regionalmente.

Por ello, esta Reforma cuida también de mantener la eficiencia y el compromiso del Instituto Electoral del Distrito Federal, tomando en cuenta que si bien las elecciones tienen un costo para la democracia, es más caro no tenerla. Este esfuerzo requiere en adelante una ciudadanía más informada de los proyectos que postulan los partidos y de las acciones que realizan cuando gobiernan.

No podemos dejar de mencionar otro importante avance en términos administrativos con el acuerdo de dotar autonomía al Tribunal de lo Contencioso para dirimir controversias entre ámbitos de competencias distinta y entre estos y la ciudadanía. Este logro esperamos que sea de un valor práctico inmediato que permita dentro del marco legal, fortalecer el Estado de Derecho y un mayor equilibrio en la administración pública.

Pero sin duda, el espíritu de esta Reforma es el de transformar la relación del Distrito Federal respecto a los poderes federales y con ello, la necesidad de un nuevo lenguaje para el pacto federal. Generar una mayor igualdad de oportunidades regionales sea algo posible si se hace bien la tarea de construir acuerdos reales, no mediáticos ni de mera escenografía.

La Reforma explicita la presencia obligada del Distrito Federal en el pacto de coordinación fiscal. En el tintero, faltó culminar un proceso que permita acabar de comprender que la coordinación fiscal debe servir para dar respuesta a las profundas y lacerantes necesidades sociales, porque si no, la democracia pierde su rumbo.

Por ello, entendemos este Acuerdo como un prólogo prometedora una mayor reforma, hecha por un mayor número de ciudadanos organizados, más que por la dirigencia de algunas fuerzas.

Esta expresión socialdemócrata convoca entonces a construir acuerdos alternativos que definan las nuevas responsabilidades del Ejecutivo Federal de cara a la Nación, para hacer competitivas a todas las regiones del país, en un mundo cada vez más cargado de incertidumbre.

Hasta en tanto esta Reforma no opere, la entidad seguirá siendo rehén de un pacto federal de corte presidencialista hegemónico. La propuesta y apuesta de esta Asamblea y del Gobierno de la Ciudad, desde nuestro punto de vista, es llamar al resto del país a que acepte otro principio político para la equidad social, explícito y que reconozca y complemente las diversidades regionales.

Las facultades que ahora se reservan a los poderes federales, son más justas frente a esta nueva exigencia, sin menoscabo de la seguridad que ameritan sus importantes funciones. Entendemos que en la medida en la que se consoliden mejor los gobiernos locales, se fortalecerá, a su vez, un gobierno federal democrático.

El Acuerdo que hoy la fracción de Democracia Social ratifica, es un ejemplo para un país que no ha podido construir acuerdos políticos sustantivos, pero falta sostener este diálogo incluyente con el Congreso de la Unión y acrecentar los compromisos durante la elaboración del Estatuto Constitucional. Los propósitos que nos animaron a trabajar en esta Reforma se ven en alguna medida expresados en esta iniciativa conformada con las demás presencias políticas.

En resumen, consideramos que se pudo avanzar en la consoldación de instituciones imparciales y republicanas, se apuntaló la anulación de una sobrerrepresentación política en el legislativo que ya no se justificaba en la alternancia y se dieron bases más ciertas para su composición, se invirtió la lógica del artículo 122, se fincó claridad a una delimitación demográfica de las demarcaciones territoriales que configuraban al Distrito Federal, así como sus distritos electorales y se definieron más las responsabilidades de los servidores públicos que trabajan para la Ciudad.

Muchas otras de nuestras aspiraciones quedaron en suspenso, algunas de ellas, creemos podrán concretizarse

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

en la formulación del Estatuto Constitucional en caso de que el Congreso de la Unión dictamine a favor de esta iniciativa. Tal es el caso de la especificación y amplitud de las atribuciones de las que deben disponer los gobiernos electos en las Delegaciones; la conformación de un Tribunal y una Ley Laboral propios; una adecuada apertura para la participación ciudadana, el avance para la ejecución efectiva de una Coordinación Metropolitana y una mayor consolidación de los órganos e instituciones que, como los electorales, garanticen certidumbre a las y los ciudadanos.

Las voces de quienes están obligados a responder de inmediato y directamente las demandas ciudadanas, deben incorporarse a esta Reforma bajo este ánimo de construcción común y diversa. Sin duda, definir qué atribuciones corresponden a una acción propia, cuál a las coordinadas y cuáles a las coordinadas y cuáles supeditadas a la administración central de esta urbe, será todavía un camino por recorrer.

Reiteramos la necesidad de explorar a fondo las posibilidades de la creación de Consejos Delegacionales, semejantes de algún modo a los Cabildos municipales, pues si bien es cierto que estamos sobre una unidad territorial, ello no impide no aceptar la diversidad ciudadana: no es el territorio lo que define la identidad, es la identidad ciudadana la que refiere al territorio.

La Reforma que hoy acordamos, es sin lugar a dudas un principio, un buen principio, que nos permite a todos, a la ciudadanía, a sus actores, levantarse y observarnos desde el espejo que refleja las ventajas del respeto y reconocimiento que estamos construyendo, miramos todos y viendo definitivamente al futuro.

Gracias.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene el uso de la palabra la diputada María Guadalupe Josefina García Noriega, del Partido Verde Ecologista de México, hasta por quince minutos.

LA C. DIPUTADA MARÍA GUADALUPE JOSEFINA GARCÍA NORIEGA.- Con su permiso, diputado Presidente.

Compañeras y compañeros legisladores, señoras y señores.

La iniciativa de la Reforma Política para el Distrito Federal que esta Asamblea Legislativa enviará al Honorable Congreso de la Unión, es sin duda fruto de un largo proceso iniciado hace ya varios años, que no hubiera sido posible sin la lucha organizada de la sociedad civil, el trabajo generoso de un gran número de investigadores, la voluntad de diputados locales que nos antecedieron y sus partidos políticos, todos, todos ellos unidos en la búsqueda de un verdadero estatus ciudadano, con las obligaciones y

derechos que esto implica. Sirva este momento y esta tribuna para un sincero reconocimiento.

Esta Reforma Política es resultado del gran esfuerzo que las distintas fracciones parlamentarias que convergen en esta Asamblea Legislativa realizamos. Buscamos los consensos necesarios para el fortalecimiento de la vida política en nuestra ciudad, sede de los poderes federales.

Al igual que la incipiente democracia que hoy vive el país, este proceso de reforma significa un verdadero avance, pero debe ser consolidada día con día, y para ello, nosotros, los representantes populares, tenemos la obligación de representar atentos a las preocupaciones y exigencias ciudadanas.

La propuesta de Reforma surgida de esta Asamblea, sienta las bases para el ejercicio transparente y democrático del poder público, al establecer la figura de juicio político para el Jefe de Gobierno y los funcionarios locales, lo que sin duda enriquecerá la cultura de rendición de cuentas que lleve a los funcionarios a asumir la responsabilidad de todos sus actos, teniendo como objetivo último la transparencia tan ansiada y necesitada para esta ciudad.

Esta iniciativa busca fortalecer la autonomía de los órganos de gobierno de la capital, en este sentido, todos, todos ganamos; los ciudadanos, la figura del Jefe de Gobierno, las diferentes demarcaciones territoriales y por supuesto este órgano legislativo capitalino.

El otorgar a esta Asamblea mayores facultades, tales como formar parte del Constituyente Permanente, que sin duda nos permitirá participar activamente en las decisiones que afectan al país en su conjunto; o bien la autorización del techo de endeudamiento o la facultad de expedir leyes en ámbitos anteriormente negados, es uno de nuestros retos y grandes responsabilidades.

La indiscutible necesidad de la existencia de un estado de derecho se ve claramente reconocida en esta reforma, a través del fortalecimiento de las instancias jurídicas de nuestra ciudad.

La relación entre el gobierno central y las demarcaciones políticas, la participación ciudadana, la consolidación del actual sistema de partidos políticos y el fortalecimiento del sistema electoral, se presentan necesariamente como temas totales sobre los que debemos seguir trabajando.

Sin embargo, sabemos, estamos ciertos que la reforma del Distrito Federal no puede quedarse en el ámbito meramente político. Debemos buscar también mecanismos de desarrollo y justicia social que permita a cada uno de los habitantes aspirar a niveles mayores de calidad de vida.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es así, que la reforma no puede dejar de lado un problema fundamental para el mejor funcionamiento de nuestra ciudad, la coordinación metropolitana. De sobra son conocidos los múltiples problemas que la capital comparte con los estados vecinos. Mientras persista la falta de coordinación que hoy se observa entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones que los conforman, el problema metropolitano seguirá sin resolverse.

Es indudable que la perspectiva ambiental no es un asunto menor para esta ciudad. Se requiere urgentemente llevar a cabo políticas coordinadas en lo relativo a la regulación honesta y transparente del desarrollo urbano, los asentamientos humanos, la ocupación de las áreas naturales, la contaminación atmosférica y los servicios de salud. Creemos, que el desarrollo sustentable en una metrópoli como la nuestra, debe ser un tema de interés nacional, y se le debe considerar como prioritario en las políticas sociales que se instrumenten con la nueva reforma.

Esta fracción parlamentaria hace votos para que el trabajo legislativo y político que deberá efectuarse por esta Asamblea, en lo consiguiente se conduzca con un espíritu incluyente y equitativo que garantice no solo la participación de todos los partidos políticos, si no que recoja los planteamientos de los diversos sectores de la sociedad capitalina.

Finalmente, es una de las prioridades en esta legislatura, será dar un nuevo impulso al tema de reforma política para nuestra metrópoli. Hoy la posibilidad de que la ciudad capital, la ciudad de todos, dé un paso más en su proceso de democratización quedará en manos del Congreso de la Unión.

La fracción Parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México en esta Asamblea Legislativa, reitera su convicción; sólo a través de la construcción de consensos y acuerdos, corresponsabilidad y compromiso entre todas las fuerzas políticas podremos construir y continuar las tareas pendientes en beneficio de los habitantes del Distrito Federal.

Gracias.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene el uso de la palabra el diputado Miguel González Compean del Partido Revolucionario Institucional, hasta por quince minutos.

EL C. DIPUTADO MIGUEL GONZÁLEZ COMPEAN.-
Con su venia, señor Presidente.

Compañeros diputados:

Resulta particularmente significativo estar el día de hoy aquí. Estar acompañado de mis compañeros diputados y de los líderes de todos los partidos de nuestra ciudad. Estar acompañado de los académicos y expertos que nos han ayudado a concebir soluciones e imaginar una ciudad mejor.

A todos ellos y a los que han participado en foros y discusiones que nos han traído hasta aquí; muchas gracias. Ha valido la pena el viaje y vale mucho el resultado y sus significados. Ciertamente yo estoy mucho más optimista que algunos de los compañeros que me atendieron.

Muchas ideas han guiado esta Reforma y muchas voluntades han contribuido a su construcción. Cuando los mexicanos nos convirtimos en constructores imaginativos la realidad parece convertible, con soluciones posibles y la ilusión inacabable.

Lo más importante, es que todo ello es posible en la ley y su Reforma. Ahí, en la ley, cuando nos vemos reflejados en nuestras convicciones, en nuestros anhelos, descubrimos la importancia de seguir avanzando en el fortalecimiento de las instituciones y de los acuerdos. Ahí, cuando la ley nos refleja, descubrimos que si hay un espacio para que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y se concentren en lo fundamental: la construcción de un país mejor; una ciudad mejor; una sociedad a la altura de su tiempo y de su responsabilidad.

Las ideas que confluyen en esta reforma, en la iniciativa que habremos de aprobar, espero, parten de una convicción: que la ciudad funcione bien, que ofrezca mejores y más sólidos gobiernos para la solución de sus problemas. Que no permita la discrecionalidad, la arbitrariedad o la impunidad. Que no sea víctima de espíritus populistas o visiones insensibles a la difícil problemática social que la aqueja. Queremos una ciudad que en su autonomía para gobernarse, también accendire su papel como capital y como sede indiscutible de los poderes federales. La ciudad, en fin, de todos los mexicanos.

La ciudad quiere ser una capital única, indivisible, unitaria. La unidad, le permitirá verse a sí misma como una urbe que tenga altura de miras y una visión compartida en la solución -al mismo tiempo - focalizada en su atención y global en su concepción. Una ciudad que reconozca su papel en el mundo, su labor indispensable y altísima en el país y que refrende su papel con ella misma. Orgullosa, con ilusiones y con ánimo para enfrentar, como lo ha hecho en otras épocas de la historia, sus responsabilidades, sus tareas y su vida misma con conciencia de que lo que importan son las personas. Que importa que esta ciudad siga siendo un espacio abierto y *afectuoso*. *en que puedan seguir educándose muchos mexicanos, puedan vivir y mejorar lo más posible. En fin, que siga siendo la ciudad de todos los mexicanos.*

En este momento, vale la pena concentrarse en algunos de sus puntos sobresalientes. Hay que destacar una aspiración vieja de los habitantes de la ciudad: La autonomía para su gobierno interior. Pero esta vez, no como una estrategia para poner en jaque el entramado jurídico de la república, sino para facilitar y mejorar la calidad de nuestra ciudad. En la Reforma queda claro: toda la autonomía que sea posible para su gobierno interno y todas las garantías que sean necesarias para la operación de nuestros Poderes Federales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esta autonomía, debe marcar el funcionamiento interno del Distrito Federal, pero debe hacerlo bajo la premisa de la preservación del principio de unidad de la ciudad de México. Lo debe hacer con nuevos instrumentos que aclaren las facultades dependientes, subordinadas y propias de las delegaciones. Lo hará con la conformación de un consejo que permita establecer, junto con el Jefe de Gobierno, un espacio de discusión colectiva que permita elaborar y acordar con un sentido de unidad, políticas generales y de desarrollo para la ciudad en el ámbito territorial y administrativo.

A nuestra Asamblea se le acercan tiempos de gran responsabilidad y profundidad reflexiva. Mientras la reforma accendra los procesos de fortalecimiento democrático de los órganos de gobierno, de los cuales son una muestra la elección directa del Jefe de Gobierno y los Delegados, también a nuestra Asamblea se le otorgan responsabilidades nuevas y obligaciones significativas. Tendrá, en ese contexto, la enorme responsabilidad de generar la Ley Constitucional del D. F., aprobar el presupuesto y la deuda de la ciudad, y normar todo aquello que no esté expresamente conferido al Congreso de la Unión.

Una Reforma que no tenga como fundamento y objetivo central al ser humano, no tiene sentido. Pesa como una lápida descomunal sobre nuestros hombros y la pobreza y la impunidad de la que es víctima esta ciudad. Ese acceso al trabajo y las oportunidades de crecimiento exigen una Ciudad con instituciones eficaces, una Ciudad con leyes claras y respetadas para atraer inversión y generar desarrollo. Ahí, en la inversión, el gobierno de la ciudad deberá encabezar los esfuerzos.

En nuestra ciudad, por otro lado, quedan impunes una cantidad enorme de delitos, se cometen injusticias y somos incapaces de hacer que las personas recurran a la justicia como un procedimiento normal para resolver sus conflictos o reclamar los daños que les han sido cometidos. Esta es una situación que no puede seguir así.

Con una visión a la ley como su instrumento más fuerte, esta Asamblea se ha comprometido a generar una reforma importante a los tribunales y a las instituciones de procuración de justicia. Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la reforma lo dota de plena autonomía para dirimir controversias entre particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, así como las que pudieran surgir entre las Delegaciones y las dependencias y órganos de la propia Administración.

La reforma se proyecta como continuidad y ajuste de lo que se ha hecho mucho antes. En ella queda claro que hemos avanzado poco a poco en la construcción y en la consolidación del espacio institucional de la representación. Queda también claro, que su valor está sobre todo, en el reconocimiento de que dos poderes pueden convivir en el mismo espacio territorial, cuando los ámbitos y las responsabilidades están bien definidos. Nunca como la visión de que enfrentando a estos dos poderes en un mismo territorio,

logramos más democracia. Este es el espacio de los poderes federales. Está bien reconocerlo, como vale la pena defender la autonomía para los que vivimos en la capital del país y que queremos ejercer nuestro gobierno en el ámbito de nuestras capacidades, que incluyen el cuidar que los poderes federales funcionen con eficacia, eficiencia y a plenitud.

La iniciativa que acabamos de presentar no se reduce a un cúmulo de papeles. Ni es un acto que puede entenderse con el contexto aislado de estas paredes. En esta iniciativa, en el trabajo colectivo de los últimos meses, hay una enseñanza, para la coyuntura y las voluntades que siguen pensando en la belligerancia como divisa única de la política. En esta iniciativa se encuentra la voluntad de acordar. En ella se muestra la voluntad que puede verse al votar todos aquí a favor de lo que en verdad conviene a la Ciudad de México.

El acuerdo es una virtud, que no se ha sabido apreciar en su justa medida todavía. Ya sea porque no hemos aprendido a ver la política de carne y hueso, en vez de como un cúmulo de arreglos espurios. No hemos aprendido a que ya todas las fuerzas son gobierno y que su principal papel consiste en resolver problemas y ofrecer responsabilidad. Acordar y asumir responsabilidades deben ser las divisas de nuestro futuro en la ciudad y en el país entero. Gobernar, señores, no es sólo caerle bien a la gente, es asumir la responsabilidad de ofrecer soluciones más allá de la vida y la competencia electoral, que parece permanente.

Vale la pena decir ahora que en el reciente informe del Jefe de Gobierno, los diputados del PRI pedimos acuerdo y negociación. Acuerdo para avanzar y negociación para convertir el cambio en leyes que salgan de la representación popular que somos nosotros. Que quede esta iniciativa como ejemplo para el ámbito federal y para las voluntades que todavía hay que crear en el ámbito local. Que quede como constancia, como testimonio y como proyecto para el futuro.

Felicidades a todos y enhorabuena por la ciudad y sus habitantes.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene el uso de la palabra la diputada Patricia Garduño Morales, del Partido Acción Nacional hasta por quince minutos.

LA C. DIPUTADA PATRICIA GARDUÑO MORALES.- Con la venia del señor Presidente.

Ciudadanas diputadas; ciudadanos diputados; señores invitados.

Sin lugar a dudas, el día de hoy quedará marcado en la historia de este órgano legislativo y en la del Distrito Federal.

La muestra de voluntad de todas y cada una de las fuerzas políticas representadas en esta Asamblea, harán posible

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

presentar ante el Congreso de la Unión una Iniciativa de Reforma Constitucional de la importancia y trascendencia de ésta, al momento que es signo de los nuevos tiempos que vive nuestro país y de que se puede trabajar en beneficio de la ciudad y de sus habitantes a pesar de las diferencias partidistas.

Para el Partido Acción Nacional es motivo de satisfacción el participar en un avance más en la democratización del Distrito Federal.

Desde hace ya varios años nuestro partido propuso cambios objetivos e integrales para una nueva forma de organización jurídica y política de la capital del país, incluso consideramos que debe ser un estado más de la república en todo el sentido de la palabra.

En esta misma tribuna se han planteando muchas y variadas propuestas, según las posturas de los diferentes partidos políticos.

En Acción Nacional estamos convencidos de nuestra responsabilidad y compromiso y esta iniciativa es una muestra clara de la etapa de transición a la democracia; más aún porque concebimos a la democracia no sólo como una forma de gobierno, sino como la mejor manera de convivencia humana, basada en el respeto a la dignidad y a la libertad de las personas y en el establecimiento del bien común y por lo tanto como el medio eficaz para la realización humana.

Por ello, estamos ciertos de que la reforma política integral no concluye con esta iniciativa, aún cuando se trata de un importante avance.

El concepto de Distrito Federal como sede los Poderes de la Unión, ya no tiene las implicaciones esenciales y excepcionales, que impusieron al Constituyente la urgencia de conformar un Distrito Federal, lo que hace necesario el fortalecimiento y la transformación de las estructuras y los órganos de gobierno locales y de la Federación que comparten el mismo territorio.

Con esta iniciativa se encaminan las instituciones, procedimientos y disposiciones hacia una democracia formal sin discriminaciones, que haga realidad la fórmula del nuevo federalismo y que fortalezca la autonomía y la equidad entre todas las entidades de la Federación y entre todos los habitantes del país.

Hoy tenemos que visualizar la culminación de una reforma integral del Distrito Federal que consagre la autonomía de la entidad, los derechos políticos plenos, los mecanismos de administración de la metrópoli, la descentralización gubernamental, y una vigorosa democratización y participación ciudadanas, en orden al mejoramiento de la infraestructura y progreso de nuestra estructura social.

La vida política ha venido evolucionando. La ciudad de México es en el presente, escenario donde las prácticas políticas han venido ganando tolerancia y participación responsables; respeto y convivencia institucional. Por lo que el reto hacia delante, consiste en establecer una forma propia de gobierno, que permita hacer compatibles los procesos históricos para mantener a la entidad como sede de los poderes federales, otorgarle autonomía plena y garantizar los derechos políticos de sus habitantes.

Dada la complejidad que caracteriza a nuestra ciudad y atendiéndola con una visión de carácter metropolitano, encontramos que la Reforma Política del Distrito Federal no es sólo importante, sino es una necesidad, primero porque es condición de democracia y segundo porque con ella se motiva a una mayor participación ciudadana en la conformación y vigilancia de la actuación de los tres órganos de gobierno locales; acorde a las nuevas circunstancias políticas y sociales.

Es por ello que sin violentar las actuales estructuras legales se trata de homologar en lo posible las facultades y limitantes del Distrito Federal con las del resto de las entidades federativas, a fin de que goce del ejercicio pleno de sus poderes.

Sabemos que con estas disposiciones se redefinirá el funcionamiento, operación y atribuciones de los órganos de gobierno, sustentándose en bases de autonomía e independencia con relación al Gobierno Federal e interactuando con mayor eficacia con los diferentes niveles de gobierno y con la misma sociedad.

Estos requerimientos no son concesiones, responden a una aspiración real que surge de los representantes capitalinos, que desean una vida mejor y más digna para todos y que considera necesario dar paso al sentir ciudadano al desarrollo de la entidad, dentro de un proceso que conduzca a una institucionalización de la madurez política.

La reforma integral de la entidad, fundada en la legalidad y en pleno respeto a los derechos, que consagra la Constitución de la República, es resultado de la reflexión, del consenso y la creatividad, entre los miembros de la representación local y federal.

Estamos ciertos, de que la Ciudad de México, que tanto ha dado a la Nación y al mundo, necesita tener la oportunidad de seguir dando pasos en su reforma política interna, enfrentando exitosamente sus propios retos y desafíos en el nuevo milenio.

Esta nueva personalidad de la urbe, nos permitirá una ciudad plébrica de infraestructura, estructura, funcionalidad y estética, en proceso de renovación. Vueltos hacia el futuro, anticipemos necesidades. Es indispensable prepararnos y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

estar listos. Necesitamos una ciudad de escala humana, digna de sus habitantes, donde la armonía se sobreponga al conflicto y lo razonable a la confrontación, de manera que nuestro Proyecto de Ciudad, sea elevar el nivel y la calidad de vida.

Al hacer un recuento y una reflexión sobre los trabajos de los últimos meses en torno al tema que nos ocupa, no podemos menos que sentirnos satisfechos por los acuerdos obtenidos, aún y cuando todos sabemos que el proceso de democratización del Distrito Federal está en movimiento, es cambiante debido a la dinámica de nuestra ciudad, que exige en determinados momentos la adecuación de las normas jurídicas a la realidad y necesidades propias.

Seguramente en el camino han quedado muchas otras propuestas e inquietudes que en su momento será necesario retomar y dar un paso más hacia adelante.

Señores y señoras legisladores, la primera etapa de este proceso concluye con la aprobación del presente dictamen, ahora corresponde al Constituyente analizar y dictaminar nuestra iniciativa, lo que seguramente habrá de ser abordado y decidido con la madurez y objetividad que el asunto amerita, teniendo siempre presente que lo que propone esta Soberanía, es que el Distrito Federal pueda funcionar eficazmente, que responda a las circunstancias actuales y brinde mejores oportunidades de vida.

La siguiente tarea que habremos de realizar será concretar el Estatuto Constitucional, para después ver los resultados a través de acciones y políticas públicas que hagan efectivos estos postulados.

Es en este sentido el compromiso que ahora debemos asumir, sobre las mismas bases de voluntad, tolerancia y respeto para obtener consensos.

Hacemos un llamado a los demás grupos parlamentarios para que, en esta Asamblea, continuemos trabajando con la misma actitud de madurez, compromiso y entusiasmo que distinguieron este proceso de discusiones y acuerdos.

En Acción Nacional habremos de continuar trabajando para que algún día se logre erigir el Estado 32, para que los más de ocho millones de habitantes de esta ciudad, gocemos de los mismos derechos y condiciones que el resto de los mexicanos. Esta ha sido, desde hace varias décadas, nuestra bandera y lo seguirá siendo.

Creemos que esta ciudad capital debe continuar brindando oportunidades de vida, trabajo y esparcimiento a quienes vivimos en ella, a quienes la visitan y a quienes la transitan.

Tengamos siempre presente que el Distrito Federal es y debe ser la ciudad de y para todos los mexicanos sin distinción alguna.

Muchas gracias.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene el uso de la palabra el diputado Raúl Armando Quintero Martínez, del Partido de la Revolución Democrática, hasta por quince minutos.

EL C. DIPUTADO RAÚL ARMANDO QUINTERO MARTÍNEZ.- Gracias, señor Presidente.

Autoridades del Gobierno del Distrito Federal,
Jefes Delegacionales,
Ciudadanos invitados,
Compañeros y compañeros diputados.

Este día representa una fecha histórica para el Distrito Federal. Hoy, asume la mayoría de edad cívica y política. A partir de ahora, camina al futuro con autonomía y derechos plenos. Ello le da a los órganos de Gobierno de la Ciudad de México y a sus habitantes, libertad, pero también responsabilidad.

Durante diez meses, las fuerzas políticas de la ciudad representadas en la Asamblea Legislativa, así como representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal; participamos de un rico proceso de análisis sobre el régimen político de la ciudad. En este período, intercambiamos posturas partidistas, abrimos foros de consulta con especialistas en los Institutos de Investigaciones Sociales y Jurídicas de la UNAM, con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, el Colegio de México, el CIDE, con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, con el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Con este mismo objetivo, realizamos un foro internacional de Gobiernos Metropolitanos que nos permitió conocer, analizar y valorar la situación jurídica y formas de gobierno de ciudades relativamente parecidas al Distrito Federal, como Sao Paulo, Caracas, Lima, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, Londres y Ottawa.

Sin lugar a dudas, el momento actual en este proceso de reforma, resulta significativo en cuanto a su importancia y repercusión en beneficio de la población de esta capital.

El esquema añejo de un Distrito Federal totalmente subordinado a las decisiones federales, hoy ha sido superado para dar paso a nuevas formas de convivencia entre niveles de gobierno, en donde se reconoce la cohabitación institucional, social y política de un gobierno local, autónomo en su régimen interno, con la sede de los poderes Federales en la capital del país.

La nueva estructura política, administrativa y gubernativa y de gestión que hemos logrado concretar para esta entidad federativa, la hemos ubicado sin duda como punta de lanza

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el proceso de modernización y transición política en el que se encuentra México.

Los avances más importantes que se logran en esta reforma, son los siguientes: Fortalecimiento del órgano legislativo local a través de lo siguiente:

1.- Fortalecimiento del órgano legislativo, a través de lo siguiente:

a) Delimitación de un nuevo régimen de facultades legislativas entre la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, quedando las facultades expresas al Congreso Federal y las reservadas o amplias a la Asamblea local, en los mismos términos que según el artículo 124 constitucional se distribuyen las facultades legislativas entre la federación y las demás entidades federadas, incluyendo la facultad de la Asamblea de expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y de aprobar lo relativo a la deuda pública local, que anteriormente eran facultades expresas del Congreso de la Unión.

b) Se otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de iniciar leyes federales y reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión en cualquier materia de interés nacional, en los mismos términos en que de acuerdo al artículo 71 constitucional pueden hacerlo las demás legislaturas locales.

Se otorga también la posibilidad a la Asamblea Legislativa de participar en el proceso de reforma constitucional a que se refiere el artículo 135 de la Carta Magna.

2.- Fortalecimiento de la figura del Jefe de Gobierno, asignándole nuevas atribuciones que anteriormente correspondían exclusivamente al ejecutivo federal, principalmente en la capacidad de nombrar y remover funcionarios dependientes de la administración pública local, como son:

- a) El Secretario de Seguridad Pública.
- b) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- c) el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, se recuperan para el Distrito Federal facultades ejecutivas propias del fuero común, como la de conceder indultos por delitos del orden local del Distrito Federal.

3.- Se modifica y acota la facultad del Senado de la República en cuanto a la remoción del Jefe de Gobierno, pues ahora ya no queda en manos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dicha posibilidad durante los recesos, sino que se requiere de una votación del Pleno de la Cámara de Senadores, y por otro lado, se pasa de una votación de mayoría simple a requerir una mayoría calificada para tal decisión, que es correlativa a la misma facultad que mantiene

el Senado respecto a la desaparición de poderes en el resto de las entidades de la República.

4.- Es importante resaltar que la reforma política en esta ocasión fortalece y desarrolla la función judicial de la entidad, mediante mecanismos que le dan mayor autonomía, y delimitan de manera más clara sus funciones y atribuciones, ampliando considerablemente el marco de actuación de estos órganos de gobierno.

5.- Los poderes federales conservan las atribuciones de dictar normas generales y tomar las medidas necesarias para garantizar el libre, expedito y normal funcionamiento de los Poderes de la Unión en el territorio del Distrito Federal, a través de normas de excepción que se justifican por las funciones y obligaciones de estos órganos inherentes a un Gobierno de la República.

Salta a la vista la trascendencia de estas reformas constitucionales que nos permitirán iniciar la construcción de un nuevo Distrito Federal, que participe de los asuntos de la Federación.

Los acuerdos a los que hemos arribado, consolidan la histórica lucha de las fuerzas democráticas y de izquierda de la capital y reivindican un justo reclamo social que hoy cristaliza después de recorrer un largo y arduo camino.

Luchas sociales democráticas, entre las que destacan: el movimiento estudiantil de 1968, la organización social espontánea en la ciudad como consecuencia de los sismos de 1985, las movilizaciones de las organizaciones urbanas; las luchas del Consejo Estudiantil Universitario en la UNAM y acciones concretas como el plebiscito ciudadano del 21 de marzo de 1993; impulsaron con enorme fuerza el avance en la construcción de una ciudad con derechos plenos.

Estamos convencidos también de que un nuevo reto comienza en la compleja tarea de gobernar el mayor conglomerado urbano del planeta. Las nuevas formas de convivencia implican, desde luego, mejores formas de relación y coordinación entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal y los poderes federales.

Por estas razones, es motivo de orgullo ser parte de este esfuerzo conjunto que seguramente rendirá en un futuro inmediato sus mejores frutos, al generar elementos gubernativos, políticos y administrativos que se traduzcan en mejores condiciones de vida para la población del Distrito Federal.

A partir de ahora, se cierra el ciclo histórico de un Distrito Federal subordinado a los poderes federales, que viene desde la Constitución de 1824, para abrir el capítulo de una autonomía en su régimen de gobierno.

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN

A partir de su creación, el Distrito Federal no había tenido una transformación tan profunda y sustancial como la que se ha consolidado en estos últimos quince años. Hasta el año de 1929 se produce el primer cambio importante en la estructura y régimen de gobierno de esta ciudad al suprimirse la figura de los municipios.

Por mucho tiempo, los poderes federales continuaron ejerciendo funciones locales de gobierno hasta la creación en 1988 de una Asamblea de Representantes que se transformó hasta 1997 en esta Asamblea Legislativa; y luego con la elección en ese mismo año del Jefe de Gobierno y en el año 2000 de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones.

Ahora, en esta nueva etapa se amplía el marco limitado de facultades de los órganos de gobierno locales, dotándolos de autonomía plena en sus funciones.

Esta reforma representa un salto cualitativo en la evolución del régimen político del Distrito Federal. Como todo proceso histórico, se debe entender que concreta lo que la composición política de la sociedad permite en esta etapa. Otras generaciones y sus momentos continuarán defendiendo los nuevos perfiles de la ciudad capital.

Este acuerdo acaba de enterrar de una vez y para siempre la dicotomía que se presentó en viejos y largos debates en la historia reciente de la ciudad, que eran incompatibles gobierno autónomo en el Distrito Federal con la existencia de los gobiernos emanados de la República.

Esta reforma representa un salto cualitativo en la evolución del régimen político del Distrito Federal. Como todo proceso histórico se debe entender que concreta lo que la composición política de la sociedad permite en esta etapa histórica. Otras generaciones y sus momentos continuarán defendiendo los nuevos perfiles de la ciudad capital.

Esta Segunda Asamblea Legislativa legitima su presencia al aprobar por unanimidad la propuesta de reforma política que se convertirá en iniciativa ante el Congreso de la Unión. Este acuerdo superó visiones particulares de los grupos parlamentarios, de los partidos y de grupos con posiciones definidas y supo encontrar el espacio de consenso.

La Ciudad de México y sus habitantes deben sentirse satisfechos de este acuerdo, porque a partir de ahora serán absolutamente responsables de sus decisiones.

La Ciudad de México, por lo que es y representa, por su gente y su historia, da confianza de que sabrá construir un porvenir a la altura de una sociedad combativa, que se caracteriza por ser democrática, plural, incluyente, tolerante y diversa.

La Ciudad de México, con un gobierno autónomo, en convivencia armónica, aún respetando la pluralidad que puede haber como lo hay ahora con el Gobierno Federal, sabrá siempre resguardar el interés supremo de la gente, el interés que no podrá ser subordinado nunca a intereses partidistas o de grupo.

La Ciudad de México ha sido grande desde su nacimiento. La Ciudad de México ha sido grande por sus luchas. La Ciudad de México ha sido grande por su historia. La Ciudad de México a partir de hoy es grande por su maduración cívica y política.

Bienvenida la Ciudad a la mayoría de edad, ¡Viva la Ciudad de México!

Muchas gracias.

EL C. PRESIDENTE.- Antes de proceder a recoger la votación nominal del dictamen en lo general, se pregunta a los ciudadanos diputados si habrán de reservarse algún artículo para ser discutido en lo particular.

No habiendo reservas de artículos, proceda la secretaría la votación nominal del dictamen en lo general con las observaciones hechas por el diputado Walter Alberto Widmer López, mismas que ya fueron aprobadas por el Pleno de este cuerpo colegiado.

EL C. SECRETARIO.- Se va a proceder a recoger la votación nominal del dictamen en lo general y en lo particular en un solo acto. Se solicita a los ciudadanos diputados, de conformidad con el artículo 119 del Reglamento para el Gobierno Interior, que al emitir su voto lo hagan en voz alta diciendo su nombre y apellido, añadiendo la expresión en pro o en contra.

Se ruega a la Oficialía Mayor hacer el anuncio establecido en el artículo 113 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea. El de la voz recogerá la votación por la afirmativa; el ciudadano diputado Bernardino Ramos Iturbide recogerá la votación por la negativa, así como las abstenciones.

Comenzamos de derecha a izquierda.

(Votación Nominal)

Alejandro Díez Barroso, a favor.

Lorena Ríos, en pro.

Jacobo Bonilla, a favor.

Francisco Solls Peón, a favor.

Héctor Gutiérrez de Alba, a favor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Edmundo Delgado Ramírez, en pro.
Arturo Barajas Ruiz, a favor.
Margarita González Gamio, a favor.
Miguel González Compean, en pro.
Marco Antonio Michel, a favor.
María de los Angeles Moreno Uriegas, a favor.
Irina del Castillo, en pro.
Castillo Mota, en pro.
Fernando Espino, en pro.
Alicia Téllez, en pro.
Edgar López Nájera, en pro.
Humberto Serrano, en pro.
Tomás López, en pro.
López Granados, en pro.
Federico Mora, en pro.
Victor Hugo Gutiérrez, a favor.
Rolando Solís, a favor.
Iván Manjarrez, a favor.
Miguel Ángel Toscano, a favor.
Walter Widmer, en pro.
Hiram Escudero, en pro.
Garduño Morales, en pro.
Salvador Abascal Carranza, en pro.
Carmen Pacheco, a favor.
Armando Quintero, a favor.
Alejandro Sánchez Camacho, a favor.
Dione Anguiano, en pro.
Susana Manzanares, a favor.
Torres Tello, en pro.

Clara Brugada, a favor.
Ensástiga, en pro.
Edgar Torres, en pro.
Enoé Uranga, en pro.
José Buendía, a favor.
Camilo Campos, a favor.
Ana Laura Luna, a favor.
Jacqueline Argüelles, a favor.
Guadalupe García Noriega, en pro.
Alejandro Agundis, en pro.
Santiago León Aveleyra, a favor.
Iris Santacruz, a favor.
Ruth Zavaleta, a favor.
Carlos Ortiz, a favor.
Leticia Robles, a favor.
Ricardo Chávez, a favor.
Eugenia Flores Hernández, y por mi voz, el Partido del Trabajo a favor, por todo lo que avanzamos y por todo lo que nos falta por avanzar.
Cuauhtémoc Velasco, en pro.
Nava Vega, en pro.
EL C. SECRETARIO.- ¿Faltó alguna ciudadana o ciudadano diputado de emitir su voto?
Se va a proceder a recoger la votación de la Mesa Directiva:
Ricalde de Jager, en pro.
Marcos Morales, en pro.
Döring, en pro.
Jaime Guerrero, en pro.
Rafael Luna, en pro.
Ramón Iturbide, a favor.



Juan Díaz González, en pro.

EL C. SECRETARIO.- Señor Presidente, el resultado de la votación es el siguiente: 0 abstenciones, 0 votos en contra, 60 votos a favor.

EL C. PRESIDENTE.- En consecuencia, se aprueba el dictamen que presenta la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

Remítase al honorable Congreso de la Unión, concretamente a la Cámara de Diputados, para los efectos legales procedentes.

Sin duda alguna, hoy 9 de noviembre del año 2001, es un punto de partida histórico para la vida política y jurídica de la ciudad de México. Colaboremos todos juntos para que esta iniciativa se cristalice ante el Congreso de la Unión.

Continúe la secretaría con los asuntos del orden del día.

EL C. SECRETARIO.- Diputado Presidente, esta secretaría le informa que se han agotado los asuntos en cartera. Se va a proceder a dar lectura al orden del día de la siguiente sesión.

ORDEN DEL DÍA

Sesión ordinaria. 13 de noviembre del 2001.

Lista de asistencia.

Lectura del orden del día.

1.- Lectura del acta de la sesión anterior.

2.- Los demás asuntos con los que dé cuenta la secretaría.

A las 13:50 horas.

EL C. PRESIDENTE.- Se levanta la sesión y se cita para la que tendrá lugar el día 13 de noviembre del año en curso a las 11:00 horas

Directorio

Diario de los Debates
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
II Legislatura.

José Coca González
Oficial Mayor
Isabel la Católica No. 33.

Dirección General de Proceso Parlamentario
Donceles y Allende 2o. Piso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

Edmundo Delgado Ramirez, en pro.
Arturo Barajas Ruiz, a favor.
Margarita González Gamio, a favor.
Miguel González Compean, en pro.
Marco Antonio Michel, a favor.
María de los Angeles Moreno Uriegas, a favor.
Irina del Castillo, en pro.
Castillo Mota, en pro.
Fernando Espino, en pro.
Alicia Téllez, en pro.
Edgar López Nájera, en pro.
Humberto Serrano, en pro.
Tomás López, en pro.
López Granados, en pro.
Federico Mora, en pro.
Victor Hugo Gutiérrez, a favor.
Rolando Solís, a favor.
Iván Manjarrez, a favor.
Miguel Angel Toscano, a favor.
Walter Widmer, en pro.
Hiram Escudero, en pro.
Garduño Morales, en pro.
Salvador Abascal Carranza, en pro.
Carmen Pacheco, a favor.
Armando Quintero, a favor.
Alejandro Sánchez Camacho, a favor.
Dione Anguiano, en pro.
Susana Manzanares, a favor.
Torres Tello, en pro.

Clara Brugada, a favor.
Ensástiga, en pro.
Edgar Torres, en pro.
Enoé Uranga, en pro.
José Buendía, a favor.
Camilo Campos, a favor.
Ana Laura Luna, a favor.
Jacqueline Argüelles, a favor.
Guadalupe García Noriega, en pro.
Alejandro Agundis, en pro.
Santiago León Avelcyra, a favor.
Iris Santacruz, a favor.
Ruth Zavaleta, a favor.
Carlos Ortiz, a favor.
Leticia Robles, a favor.
Ricardo Chávez, a favor.
Eugenia Flores Hernández, y por mi voz, el Partido del Trabajo a favor, por todo lo que avanzamos y por todo lo que nos falta por avanzar.
Cuahtémoc Velasco, en pro.
Nava Vega, en pro.
EL C. SECRETARIO- ¿Faltó alguna ciudadana o ciudadano diputado de emitir su voto?
Se va a proceder a recoger la votación de la Mesa Directiva:
Ricalde de Jager, en pro.
Marcos Morales, en pro.
Döring, en pro.
Jaime Guerrero, en pro.
Rafael Luna, en pro.
Ramón Iturbide, a favor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Juan Díaz González, en pro.

EL C. SECRETARIO.- Señor Presidente, el resultado de la votación es el siguiente: 0 abstenciones, 0 votos en contra, 60 votos a favor.

EL C. PRESIDENTE.- En consecuencia, se aprueba el dictamen que presenta la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

Remítase al honorable Congreso de la Unión, concretamente a la Cámara de Diputados, para los efectos legales procedentes.

Sin duda alguna, hoy 9 de noviembre del año 2001, es un punto de partida histórico para la vida política y jurídica de la ciudad de México. Colaboremos todos juntos para que esta iniciativa se cristalice ante el Congreso de la Unión.

Continúe la secretaría con los asuntos del orden del día.

EL C. SECRETARIO.- Diputado Presidente, esta secretaría le informa que se han agotado los asuntos en carterá. Se va a proceder a dar lectura al orden del día de la siguiente sesión.

ORDEN DEL DÍA

Sesión ordinaria, 13 de noviembre del 2001.

Lista de asistencia.

Lectura del orden del día.

1.- Lectura del acta de la sesión anterior.

2.- Los demás asuntos con los que dé cuenta la secretaría.

A las 13:50 horas.

EL C. PRESIDENTE.- Se levanta la sesión y se cita para la que tendrá lugar el día 13 de noviembre del año en curso a las 11:00 horas

Directorio

Diario de los Debates
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
II Legislatura.

José Coca González
Oficial Mayor
Isabel la Católica No. 33.

Dirección General de Proceso Parlamentario
Donceles y Allende 2o. Piso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN
DISCONTINUA

**PAGINACIÓN
DISCONTINUA**

EL C. SECRETARIO, JUAN DÍAZ GONZÁLEZ.- Por instrucciones de la presidencia se procede a dar lectura a la iniciativa de referencia.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76 FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

C. DIPUTADO PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PRESENTE

Los firmantes, Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Apartado C), Base Primera, fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42 fracción VIII y 46 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción II, 17 fracción V y 84 fracción I de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los artículos 18, 19 y 66 fracción I y 71 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que previa aprobación de esta representación popular habrá de presentarse a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El proyecto de iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentamos a la consideración de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, plantea conservar la naturaleza del Distrito Federal como una entidad federativa sede de los Poderes Federales y capital de la República Mexicana. Autónoma en todo lo que se refiere a su gobierno, pero respetuosa y garante del buen funcionamiento de las instalaciones y operaciones federales.

2. Se propone dotar de autonomía al Distrito Federal en su régimen interior, depositando el ejercicio del gobierno a tres órganos: Legislativo, que residirá en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Ejecutivo, depositado en un Jefe de Gobierno; y Judicial, depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dichos órganos velarán por el buen funcionamiento del gobierno, atendiendo a su condición como unidad urbana. La tarea

de gobierno se hará con la visión que entienda al Distrito Federal como conglomerado de obras, personas y aspiraciones, que debe atender sus particularidades y problemas locales, sin perder de vista la planeación global que corresponde a una urbe de grandes proporciones y la articulación de políticas públicas de largo plazo.

3. El proyecto propone salvaguardar, en todo lo relativo a la Federación, la primacía jurídica que le corresponde, atendiendo a la Soberanía que le garantiza el orden jurídico establecido, dentro del ámbito territorial del Distrito Federal.

4. Asimismo, el proyecto consagra, en el marco de nuestro federalismo, un régimen constitucional de facultades expresas para la Federación y residuales o implícitas para los órganos del gobierno local. A partir de este esquema, se establecen con claridad las distintas responsabilidades y se formulan las previsiones para la resolución de conflictos surgidos del ejercicio de la Soberanía federal y el ejercicio autónomo del Gobierno del Distrito Federal a través de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garante principal del orden constitucional.

5. La iniciativa establece la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, interviniendo con la misma facultad que las legislaturas de los Estados. Esta modificación reconoce con toda justicia el derecho de los capitalinos, a través de su representación legislativa local, a participar en cualquier modificación al pacto federal, en su calidad plena de entidad federativa.

6. La reforma atiende de manera subrayada los problemas surgidos de la falta de claridad en la definición de competencias y atribuciones surgidas de la relación entre los Jefes Delegacionales electos y el Gobierno Central de la ciudad, ejercido por el Jefe de Gobierno. Nuestra iniciativa pretende fortalecer la institución de un gobierno eficaz y actuante, con claridad de responsabilidades y funciones.

7. La reforma pone especial énfasis en la creación de un Consejo de Delegados Políticos, presidido por el Jefe de Gobierno, que permita el conocimiento y la opinión sobre políticas públicas en el ámbito territorial y que redunde en la solución global, pero focalizada al mismo tiempo, de los problemas que vive nuestra gran ciudad.

8. De la misma manera, la reforma atiende los problemas de acceso a la justicia, fortaleciendo y consolidando las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia. Se ha propuesto dotarlas de mayor autonomía y crear los mecanismos necesarios para lograr una mejor y más expedita solución de conflictos entre la ciudadanía y su gobierno.

9. La reforma propone consolidar al Instituto Electoral del Distrito Federal para garantizar la transparencia y la certeza electoral, vinculándolo a los esfuerzos electorales federales, esto redundará, en un menor costo para la democracia y las instituciones electorales de nuestra ciudad.

ANTECEDENTES

La vida institucional y política del Distrito Federal en 1824, surgió de una discusión que habría de durar prácticamente dos siglos. Desde aquellas discusiones fundacionales se planteó la problemática que podrían enfrentar dos Soberanías en un mismo territorio al conformarse la República Federal y su asiento territorial, para el funcionamiento de los Poderes de la Unión. La pugna surgía del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesaria garantía para que los poderes federales no chocaran con el ejercicio de dicho gobierno local.

Una cuestión que ha tardado en resolverse, no sólo en México, sino también en otras latitudes, es el de cómo hacer compatible el gobierno representativo de la entidad con la residencia de los poderes federales? La Constitución expedida estableció como asiento de los poderes federales al territorio que hoy conocemos como el Distrito Federal y estableció que el Congreso haría las veces de poder legislativo en el Distrito Federal.

Durante los siglos XIX y XX, el Distrito Federal y su organización política han evolucionado con sus notas distintivas, siempre alrededor de la necesidad clara del no generar conflictos entre el ejercicio del Gobierno Federal y una autonomía local. En su concepción y desarrollo la historia de ese conflicto y las alternativas de su solución han sido reflejo de los cambios políticos que ha vivido nuestro país. Hoy nos encontramos, derivado de los acuerdos entre los diputados y sus grupos parlamentarios al interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante la posibilidad de consolidar un espacio de autonomía en todo lo relativo a su gobierno interior, garantizando los derechos y prerrogativas que, dentro de su territorio, debe tener el Gobierno Federal.

En el Constituyente de 1856-1857 se dio potencialmente al Distrito Federal el carácter de entidad federativa con autoridades electas. Sin embargo, esto sólo se concretó en la elección de ayuntamientos, en la municipalidad de México y en las otras que estaban en el territorio del Distrito.

Al inicio del siglo XX, el Congreso y las legislaturas de los estados aprobaron las reformas constitucionales que suprimieron la elección popular de las autoridades y

establecieron, por primera vez a nivel constitucional, que el gobierno de la entidad estaría a cargo del Ejecutivo Federal.

En el Constituyente de 1916-1917 se incorporó, en el artículo 43 de la Constitución, al Distrito Federal como integrante de la Federación y se mantuvo la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales. Los constituyentes revolucionarios restablecieron la elección popular de los ayuntamientos que entonces había en la entidad.

En 1928, sin embargo, se volvió a reformar la Constitución y se eliminó la elección de autoridades locales, dados los conflictos surgidos entre los espacios municipales, suprimiéndose los ayuntamientos y encargándose su administración al Poder Ejecutivo Federal.

Con la expansión de la ciudad durante los últimos 80 años, el aumento explosivo de su población, la creciente complejidad urbana, el desarrollo de la diversidad social y la pluralidad política, la fórmula que hacía descansar la administración del Distrito Federal en los poderes federales mostró sus limitaciones. Éstas se expresaron en la manifestación reiterada por parte de los partidos políticos de otorgar a los habitantes del Distrito Federal la posibilidad de darse su propia organización política y ejercer a plenitud los derechos políticos sobre su participación en el gobierno de dicha entidad.

En este contexto, en el curso de sucesivos procesos de reforma política del Distrito Federal, durante los últimos quince años se fue abriendo paso a la construcción de las instituciones de gobierno representativo del Distrito Federal en lo relativo a su régimen interior.

En 1987 se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, electa por los ciudadanos de la entidad, como "órgano de representación ciudadana" con importantes facultades reglamentarias y de intervención en los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que fueron sustraídas de la esfera competencial del Presidente de la República. Aunque tuvo desde su establecimiento la función de vigilar a la administración pública de la ciudad, no tuvo las facultades determinantes para participar en la orientación de su desarrollo, la aprobación de contribuciones locales y del presupuesto, mucho menos establecer los mecanismos que permitieran la adquisición de deuda o la definición clara de sus bienes patrimoniales. En esa reforma, tampoco se aprobó la elección de autoridades ejecutivas y se mantuvo al Departamento del Distrito Federal como dependencia de la Administración Pública Federal, bajo la responsabilidad política y el mando administrativo del Presidente de la República.

En 1993 se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio del Distrito Federal. Sin embargo, dicha solución parecía insuficiente para satisfacer las aspiraciones de la sociedad y los partidos políticos por construir un gobierno plenamente representativo, pues se establecía que la elección del Jefe de Gobierno era indirecta. Asimismo, otorgaba una autonomía limitada al Gobierno del Distrito Federal en materia legislativa.

Derivado de los acuerdos entre los grupos parlamentarios dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy se propone revertir el hecho de que a la Asamblea sólo le sean otorgadas las facultades legislativas explícitas, mientras que a la Federación las residuales. Otras facultades para el gobierno local también fueron limitadas: el endeudamiento público de la entidad quedó en manos del Presidente de la República y del Congreso; y los nombramientos del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y del Jefe de la Policía, aunque propuestos por el Jefe de Gobierno, se establecieron como facultades del Presidente de la República.

En 1996 se aprobó la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se estableció que a partir del año 2000 los delegados políticos serían electos por voto directo de los ciudadanos de cada demarcación político-administrativa. No obstante este avance en el carácter representativo del gobierno de la Ciudad de México, la organización del gobierno de las delegaciones políticas quedó indefinida. En octubre de 1999, sin embargo, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de Jefes Delegacionales en julio del 2000.

Todas estas reformas están insertas en la coincidencia de esfuerzos para transformar la naturaleza jurídica política del Distrito Federal y, de esta manera, establecer autoridades representativas y responsables ante los habitantes de la Ciudad.

Tras tres lustros de reformas en las instituciones políticas del Distrito Federal, hoy todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa comparten un lenguaje y preocupaciones comunes que dan pie a que existan bases sólidas de acuerdo en torno a lo que hay que reformar y cómo reformarlo. Hoy existe un consenso entre los habitantes de la ciudad, la opinión pública y las distintas fuerzas políticas, en torno a que la organización político constitucional vigente es insuficiente para resolver los problemas que aquejan a la ciudad. La reforma para crear, fortalecer y consolidar las bases institucionales de su funcionamiento se convierte así en necesidad imperiosa para impulsar el desarrollo justo y equitativo de los capitalinos.

La realidad política de la ciudad y del país hacen posible concretar la visionaria fórmula de Francisco Zarco, quien durante el constituyente de 1856 y 1857 defendió la compatibilidad entre la presencia de los poderes nacionales y los derechos políticos locales, bajo la condición de que se definieran ámbitos de competencia, se evitaran los posibles choques entre las esferas de gobierno y se respetaran la autonomía y responsabilidades correspondientes al gobierno local de la entidad.

Derivado de lo anterior, lo más significativo, hasta la presentación misma de este proyecto de reformas, consiste en el acontecimiento político que significa la construcción del consenso sobre esta iniciativa de Reforma Constitucional acerca del Distrito Federal. La democracia implica, ciertamente, competencia durante los procesos electorales. Inmediatamente después exige, respuestas responsables, profundas y serias para la solución de los problemas que aquejan a los ciudadanos que han confiado su voto a los representantes populares. Exige, al mismo tiempo, construir certezas para permitir el sano y pleno desarrollo de la sociedad y con ello garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de gobierno, ambas condiciones consustanciales al ejercicio democrático de cualquier nación o ciudad. Sólo con una visión de estas dimensiones puede conjuntarse el imperativo que permita el sano y pleno desarrollo del individuo y, al mismo tiempo, la búsqueda de la igualdad entre los ciudadanos, con gobiernos eficaces, participativos y promotores del desarrollo.

Esta iniciativa es la que propone la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de manera unánime ante el órgano revisor previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental. Reviste una gran trascendencia, pero es en la discusión que contiene donde radica su mayor valor.

En efecto, la reforma propone autonomía para el gobierno local y la definición de competencias específicas para el gobierno federal, pero más allá de ello, aborda una discusión central. Esta consiste en que la democracia es posible en un ambiente de gobernabilidad que se traduzca en resultados concretos para la población. Es posible tener altos grados de representación y con ello una participación democrática que redunde en atender, al mismo tiempo, la necesidad de crear certezas y definir ámbitos de ejercicio gubernamental que permitan concentrar esfuerzos para atender los acuciosos problemas de pobreza, servicios insuficientes y atraso en la inversión pública para el mejoramiento y consolidación de ésta, como una ciudad viable y con gran futuro.

El desarrollo y la transformación de las instituciones, no siempre atienden a los ánimos de los actores involucrados. Pueden, sin embargo, significar una ganancia inconmensurable si el proceso de cambio es consustancial

a la consolidación de instituciones que permitan el desarrollo de las personas y sus aspiraciones.

Todo lo anterior debe recibir especial atención en la medida en la que la reforma concreta, acuerdos y experiencias ganadas por todas las fuerzas políticas. De entre ellas, las más importantes consisten en el reconocimiento de ésta como una ciudad única e indivisible; única por su tamaño, por sus características, su desarrollo histórico y por el papel que ha jugado en el desarrollo económico, social y cultural del país.

Esta ciudad es diferente de un estado de la República y distinta de cualquier ciudad del país. La aspiración central de esta reforma, por lo tanto, es lograr con claridad, la definición de ámbitos que permitan conservarla como una ciudad autónoma en su gobierno interior, capital de la Nación y sede de los Poderes Federales, cuyo funcionamiento queda garantizado por el ordenamiento constitucional y, por lo tanto, renueva la idea de que la propia ley puede dar vida a instituciones y proyectos en los que todos nos veamos reflejados.

No se puede dejar de hacer hincapié, en el contexto de la reforma que ahora se presenta, sobre el hecho de que la ciudad de México ha desempeñado un papel preponderante en la historia del país. No se trata de la asunción de un discurso sobre la importancia explícita que tiene la ciudad. Se trata de subrayar la importancia implícita que como capital, asiento de los poderes y concentración humana ha significado a lo largo de los siglos para el desarrollo nacional. Esta es la capital de todos los mexicanos. Una ciudad abierta que ha formado e impulsado a algunos de los mejores mexicanos de nuestro país. En ella se han concretado las aspiraciones históricas y se han vivido los dramas e injusticias más aberrantes de nuestra vida como nación. Es en fin, un reflejo fiel de la vida y la experiencia del país en su totalidad, la capital y ciudad de todos, es por ello que la reforma que ahora presentamos se basa en los siguientes

OBJETIVOS

La reforma se concentra en dos ámbitos específicos del texto constitucional. Por un lado, modifica y adecúa todo aquello que corresponde al ejercicio de las facultades conferidas a los poderes federales, que por ser éste su asiento territorial, requiere de las garantías necesarias para su operación eficiente, eficaz y segura. Por el otro, define las bases constitucionales para dotar de autonomía al gobierno del Distrito Federal. Para resolver los posibles conflictos que pudieran presentarse por la competencia que ejercen ambos gobiernos en este ámbito territorial, se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de facultades para solucionarlos. Al mismo tiempo, se otorga a los poderes federales primacía jurídica respecto de las

disposiciones o actos que pudieran generar controversias entre los órganos del gobierno local y los poderes federales.

Respecto de las reformas constitucionales que se refieren a la competencia de la Federación en el territorio del Distrito Federal, las reformas se centran en lo siguiente:

a) Elimina de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera al Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. Por este efecto, y con la modificación del régimen de facultades establecido en el artículo 122 Constitucional, la reforma faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para ser ella quien apruebe y fiscalice el endeudamiento público del Gobierno local y las entidades paraestatales. Esta nueva atribución al órgano legislativo local se preservará, naturalmente, bajo las premisas de la inversión productiva, que deberá generar un aumento en los ingresos públicos del Distrito Federal. El Congreso sólo conservará la facultad de aprobar la contratación de deuda pública por parte de la Administración Pública del Distrito Federal en el caso de que la solicitud de endeudamiento que formule, exceda los límites establecidos en el estatuto Constitucional y la Ley de Deuda Pública del Distrito Federal.

b) Asimismo, se reserva al Senado de la República la facultad para remover al Jefe de Gobierno con el voto de las dos terceras partes de sus miembros por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones entre los poderes federales o el orden público, en los términos que estipule la ley expedida por el Congreso. La reforma considera mayoría calificada para la declaratoria de remoción y faculta al propio Senado de la República a nombrar al Jefe de Gobierno interino o sustituto según los supuestos que el texto prevé.

c) En consonancia con el otorgamiento pleno de facultades constitucionales relativas al Gobierno del Distrito Federal, se elimina del artículo 89 Constitucional la facultad del Presidente de la República para indultar reos sentenciados por delitos del orden común del Distrito Federal, transfiriendo dicha facultad a la esfera de competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

d) La reforma modifica el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para someter a los servidores públicos del Distrito Federal a un doble régimen de responsabilidades, tal y como sucede en los Estados: éstos responderán ante los órganos federales por las faltas y delitos que la propia Constitución señala; pero estarán también sometidos a los procedimientos locales, de acuerdo con la Ley de responsabilidades de los

servidores públicos que expida, en el orden local, la Asamblea Legislativa. Se contribuye así a la creación de un sistema de responsabilidades que fortalezca la transparencia e instituya a un sistema de rendición de cuentas propio de cualquier régimen democrático. Con la reforma, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal permanecerá sujeto a los procedimientos federales de juicio político y declaratoria de procedencia por las faltas que se prevén en los artículos 110 y 111 de nuestra Carta Magna. De esta manera, estará sometido a un doble régimen de responsabilidades, respondiendo ante los órganos federales por la comisión de delitos del orden federal y por los actos u omisiones que afecten intereses o recursos federales; y ante la Asamblea Legislativa por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la Administración Pública del Distrito Federal.

Respecto de las reformas constitucionales que establecen la autonomía del Distrito Federal para el ejercicio de su gobierno interior y aquellas que sientan las bases de su organización política y la definición de sus competencias en el artículo 122, destacan las siguientes:

a) La reforma se concentra en una modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política. En él se establecen competencias y se definen las características fundamentales de la organización política del Distrito Federal. Centralmente, se perfila al Distrito Federal como una ciudad autónoma en todo lo que se refiere a su gobierno en los términos que establezca la Constitución y el Estatuto Constitucional que normará la organización política y las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal. En el propio artículo 122 se define también a qué órganos corresponde, para los efectos constitucionales, la denominación de órganos de gobierno. Éstos serán única y exclusivamente el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

b) Al definirse como Capital de la República y asiento de los poderes, el Distrito Federal se considera una ciudad autónoma, única e indivisible en lo que respecta a su organización territorial. Lo anterior se explica en función de establecer su carácter como una entidad distinta de los estados de la República, regida por el artículo 122 y no por el 115 y el 124 como sucedería en los casos de las demás entidades federativas. Esto debe subrayarse, sobre todo, en lo referente a la posibilidad de establecer su organización política y administrativa con base en la división territorial delegacional y a través de ella conservar la unidad conceptual que permita la solución de los problemas de la ciudad con un ánimo general que englobe soluciones comunes a toda la entidad. Los partidos políticos han coincidido en que el patrimonio de la ciudad es uno común y para el disfrute de todos.

c) La reforma otorga facultades expresas a los poderes federales que aseguren su operación, cuidando que existan las garantías necesarias para la Federación en el espacio territorial de su asiento. Al Congreso de la Unión se le faculta para dictar las disposiciones necesarias que permitan que operación de los poderes federales, haciendo explícita la prohibición para las autoridades locales y afectar la operación de dichos poderes. En caso de que por motivos de estas facultades surjan controversias, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de dirimir aquellas que surjan entre ambas legislaciones o actos respecto del Distrito Federal, estableciendo además los principios de primacía federal y suspensión en el curso de la resolución de la controversia.

d) En atención a diversas disposiciones contenidas en otros artículos de la Constitución, se otorga al Congreso la facultad de normar todo lo relativo al mando del Presidente de la República sobre la fuerza pública y las relaciones de subordinación que tenga el encargado directo de la fuerza pública del Distrito Federal respecto del propio Ejecutivo Federal.

e) Finalmente, respecto de las atribuciones del Congreso, se le faculta para normar los casos y la procedencia para la remoción del Jefe de Gobierno y para la designación de un interino o sustituto, según sea el caso.

Respecto de las atribuciones del Presidente de la República, se conserva su facultad de mando sobre la fuerza pública. El Jefe de Gobierno nombrará al encargado de la fuerza pública previo acuerdo del Presidente de la República. Dicho encargado podrá ser removido tanto a propuesta del propio Jefe de Gobierno como en forma libre por parte del Ejecutivo Federal. Además, el Presidente contará con las facultades necesarias para hacer frente a situaciones urgentes en el Distrito Federal. Finalmente, el Ejecutivo Federal conservará su facultad reglamentaria respecto de las leyes que expida el Congreso en lo relativo al Distrito Federal y sus relaciones con los Poderes Federales.

La normatividad relativa a los derechos y obligaciones de los habitantes de la capital, así como la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal será expedida por la Asamblea Legislativa y tendrá el carácter de Estatuto Constitucional del Distrito Federal. La Constitución General, en su artículo 122, establece las bases fundamentales que contendrá dicho Estatuto. Entre ellas, destaca el principio de rigidez del Estatuto Constitucional, por virtud del cual su formulación y reforma deberá realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. La Constitución, además, hace extensivas las prohibiciones y limitaciones que contiene respecto de los estados de la República, al Distrito Federal.

La integración de la Asamblea Legislativa se hará por sesenta por ciento de diputados electos conforme al principio de mayoría relativa y un cuarenta por ciento electos por el de representación proporcional. La reforma constitucional establece un parámetro de densidad poblacional para la definición del número de integrantes de la Asamblea, a razón de un representante por cada 200 mil habitantes.

Considerando que la dinámica demográfica del Distrito Federal se ha estabilizado en los últimos años, la reforma considera apropiado el número de integrantes actual de la Asamblea, que podrá variar una vez que se exceda un margen de quince por ciento del parámetro poblacional establecido.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumirá, a partir de la reforma, todas las facultades legislativas que no le estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

Respecto del Jefe de Gobierno, la reforma ratifica su carácter electivo y el periodo sexenal de ejercicio del gobierno. Se mantiene el principio de no reelección, además de preverse nuevas disposiciones para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno. Si ésta ocurriese dentro de los dos primeros años del periodo de gobierno, la Asamblea Legislativa nombrará un interino y convocará a elecciones en los términos del Estatuto Constitucional. Si la falta absoluta del Jefe de Gobierno ocurriera, en cambio, en fecha posterior a los dos años del periodo, la Asamblea designará un sustituto, que deberá concluir el periodo de gobierno.

Dentro de las facultades y obligaciones constitucionales que se le confieren al Jefe de Gobierno, destaca la de presidir un Consejo de Delegados Políticos, que pretende darle unidad y coherencia a la tarea de gobierno, con instrumentos de planeación global y de largo plazo. Este Consejo conocerá y opinará sobre las políticas territoriales y administrativas necesarias para lograr un desarrollo integral y armónico de la Ciudad y sus habitantes.

La iniciativa considera como punto central de convivencia entre órganos locales y poderes federales, la obligación del Jefe de Gobierno de atender los requerimientos que le hagan los Presidentes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el resguardo y protección de los recintos que ocupan. Esta misma obligación le atañe respecto de las instrucciones que reciba del Ejecutivo Federal para la protección de las representaciones diplomáticas y consulares cuyo asiento se ubique en el Distrito Federal. El propósito de la disposición es garantizar el correcto y eficaz funcionamiento de los Poderes Federales en el

espacio territorial que le sirve de sede, protegiendo sus instalaciones y generando las condiciones en todo el territorio que protejan y resguarden la operación y los intereses de la Federación.

La reforma contempla, dentro de las bases para la expedición del Estatuto Constitucional, la división político-administrativa del Distrito Federal en Delegaciones Políticas, cuya naturaleza es la de unidades político-administrativas de gobierno. Dicha definición responde a la diferencia esencial que existe entre la forma de organización administrativa delegacional, y la constitución de municipios que opera en los estados de la República. El Distrito Federal no es un conjunto de municipios, dado su carácter de ciudad única y las necesidades que plantea la dinámica de su gobierno. Como conglomerado urbano, la Ciudad requiere ser atendida con una visión que vaya más allá de un conjunto de territorios, demarcaciones o colonias, y que logre entenderla como entramado de instituciones, problemas y relaciones que requiere unidad y congruencia en la acción de gobierno. En el diseño de esta Reforma, el reconocimiento de esta realidad y el aprendizaje que implica han sido directrices fundamentales de los trabajos de los partidos políticos en la construcción de consensos. En ese mismo sentido, la Constitución exige que el Estatuto Constitucional se definan con toda claridad los ámbitos de competencia de los delegados políticos, que contarán con funciones autónomas en su carácter de servidores públicos electos, pero también con facultades dependientes, subordinadas y coordinadas con la autoridad política central, dada su pertenencia y obligada concurrencia a las políticas generales de desarrollo del Distrito Federal.

Respecto de las instituciones electorales del Distrito Federal, la Reforma ha considerado prioritario simplificar las labores del Instituto Electoral del Distrito Federal, para evitar costos excesivos a través de una mayor coordinación con el Instituto Federal Electoral. El Tribunal Electoral del Distrito Federal, por su parte, será también un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

La función judicial en el Distrito Federal será depositada en el Tribunal Superior de Justicia. A dicho Tribunal se incorporará, con carácter de órgano autónomo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La competencia de este último se ampliará para conocer, no sólo de las controversias surgidas entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, sino también de los eventuales conflictos que surjan entre las delegaciones políticas, o entre éstas y el Gobierno Central. El propio artículo 122 de la Constitución establece, además, que los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo serán designados por la Asamblea Legislativa a propuesta de la comisión que se

indica en la fracción XV del apartado C Tribunal Superior de Justicia, lo cual afianza su autonomía absoluta respecto del Ejecutivo del Distrito Federal para dar pie a una impartición de justicia administrativa, libre e imparcial.

El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia cuya designación corresponderá al Jefe de Gobierno, con ratificación de la Asamblea Legislativa. Su remoción se hará en forma libre por el propio Jefe de Gobierno.

La Reforma ha considerado fundamental que la participación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sea obligatoria, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el Producto Interno Bruto del país. El Distrito Federal no pretende privilegios, sino un trato equitativo respecto de las demás entidades federativas.

En materia de deuda pública, en consonancia con la reforma de la fracción VIII del Artículo 73 Constitucional, se establece la facultad expresa de la Asamblea Legislativa para legislar en la materia y para aprobar la contratación de empréstitos por parte del Gobierno del Distrito Federal. Esta disposición nos impone restricciones similares a las establecidas en el artículo 117 para los estados y que serán en lo sucesivo aplicables al Distrito Federal.

En la reforma y a lo largo de las discusiones que se dieron para concretarla, se insistió en la necesidad de impulsar ante las autoridades competentes, la reforma de la Constitución para atender las zonas metropolitanas, que permitan un tratamiento y la prestación de servicios de forma adecuada. Como es bien sabido, el fenómeno metropolitano no es exclusivo de la Ciudad de México. Sería deseable que al respecto el Congreso de la Unión y las legislaturas locales encontraran mecanismos que permitan, establecer criterios objetivos para la declaración de estas zonas como espacios en los que las soluciones deben ser conjuntas. Una primera propuesta, consiste en analizar la creación de entidades públicas de servicios metropolitanos, con características tales que procuren la eficiente gestión de los procesos metropolitanos y de conurbación, por leyes orgánicas expedidas por el Congreso.

Ha sido en tanto se atiende lo anterior, el proyecto de reformas propone mantener el vigente esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, prevista en el vigente Apartado G del artículo 122 Constitucional.

Con respecto a los artículos transitorios, se prevé que el presente decreto entre en vigor a los noventa días de su publicación. Se considera que este tiempo es suficiente

para realizar las adecuaciones y modificaciones jurídico-administrativas necesarias, así como establecer y diseñar, los mecanismos de coordinación necesarios.

De igual forma, el artículo segundo transitorio establece que las prerrogativas y facultades otorgadas a los Poderes Federales, por decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, continuarán vigentes en lo que no se opongan al presente Decreto y hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones, que el mismo contempla. Lo anterior, para dar certeza jurídica y evitar cualquier posible laguna legal o confrontación entre poderes y niveles de gobierno.

Un tercer artículo, sujeto a la vigilancia de la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados, los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa. Esto, con el fin de que sean sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación.

En un artículo cuarto, el Congreso de la Unión, mediante decreto constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En dicha Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal, lo cual, dará claridad y cabal cumplimiento a dicho mandato.

La presente legislatura de la Asamblea Legislativa que abarca el periodo 2000 al 2003; queda facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994, y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto.

Esto permitirá contar con un tiempo razonable, para diseñar y elaborar la que será la norma fundamental del Distrito Federal; misma que si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum de la población, tal y como lo establece el artículo sexto.

Por su parte, el artículo séptimo garantiza que con estricto apego a la legalidad, los procedimientos que se encuentren en trámite o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal continuarán su curso de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente Decreto, con lo cual se evitará que cualquier servidor público que se encuentre en alguna de las hipótesis de los artículos enunciados, se sustraiga de la acción de la justicia o aproveche, cualquier laguna legal que se pudiera presentar.

Por cuanto a las facultades que de acuerdo al presente Decreto le correspondan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que para su ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que éste determine, de acuerdo al artículo octavo que lo menciona.

El artículo noveno dispone, que en tanto los Órganos competentes no expidan los ordenamientos que regulen a los Órganos Locales en el Distrito Federal, las leyes que se encuentran en vigor, seguirán normando su composición y acción jurídica.

Finalmente, el artículo décimo transitorio deroga todas aquellas disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos previstos por los artículos anteriores.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal la siguiente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76 FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMAN los artículos 73, fracción VIII, 79, fracción IX, 89, fracción XIV y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y SE ADICIONAN los artículos 108 tercer y cuarto párrafos, 109 primer párrafo, 110 tercer párrafo y 111 sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a VII...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para

aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Artículo 76.-

I a VIII ...

IX. Remover, por el voto de dos terceras partes de sus miembros, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los poderes federales o el orden público, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión. En este caso el Senado nombrará por mayoría de sus integrantes, al Jefe de Gobierno a propuesta del Presidente de la República.

Artículo 89.-

I a XII I...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

TÍTULO CUARTO

De las responsabilidades de los servidores públicos

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicialuras Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República y el Estatuto Constitucional del Distrito Federal precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados, en los Municipios y en el Distrito Federal.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I a III...

...

...

...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal serán responsables en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior y corresponderá al Congreso de la Unión conocer del juicio político.

...

...

...

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

...

...

...

...

Tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal corresponderá a la Cámara de Diputados conocer del supuesto a que se refiere el párrafo anterior.

...

...

...

...

...

Artículo 122.- El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito. El gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

De acuerdo con la naturaleza jurídica del Distrito Federal definida por el artículo 44 de este ordenamiento:

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

1. Dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. Estas disposiciones podrán comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. Las

autoridades locales no podrán dictar normas ni ejecutar actos que afecten ese ejercicio; en caso de controversia constitucional de actos o disposiciones generales del Distrito Federal, quedarán suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla.

II. Legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza.

III. Establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de 2 años del periodo, o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. - corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. Previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno.

II. Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario.

III. Expedir los reglamentos de las leyes del Congreso concernientes al Distrito Federal.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

C. - La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas:

I. Para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

II. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados, se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a las autoridades federales, se entienden reservadas a las autoridades del Distrito Federal.

Los bienes del dominio público de la Federación en el Distrito Federal estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes de la Unión conforme a las leyes del Congreso de la Unión.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal en lo que sea compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

III. La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea que se integrará en un sesenta por ciento por diputados electos conforme al principio de mayoría relativa y un cuarenta por ciento electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral. El número de representantes electos por el principio de mayoría relativa será proporcional al número de habitantes a razón de un representante por cada doscientos mil habitantes. En todo caso, la relación de las representaciones entre sí, no podrá ser mayor o menor al quince por ciento de esa cifra.

IV. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

V. La Asamblea tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. También participará en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la presente Constitución en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

VI. La función ejecutiva en el Distrito Federal estará a cargo de un Jefe de Gobierno, que no podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezcan el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno electo o la elección no estuviese hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino.

VII. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, la

Asamblea Legislativa designará un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, designará un sustituto.

Cuando haya sido designado un Jefe de Gobierno interino, por el Senado o por la Asamblea, ésta deberá expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional.

En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

VIII. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y tener cuando menos 30 años cumplidos el día de la elección.

b) Ser originario del Distrito Federal con una residencia ininterrumpida de tres años o tener una residencia ininterrumpida de cinco años para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

c) Los demás requisitos que establezca el Estatuto Constitucional.

IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir con la Constitución, las leyes federales y la legislación del Distrito Federal.

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Podrá formular observaciones a los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le envíe, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

c) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos en los términos constitucionales y legales aplicables;

d) Dirigir los servicios de seguridad pública, de conformidad con las disposiciones aplicables;

e) Presidir el Consejo de Delegados Políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

g) Atender los requerimientos de los Presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares;

h) Las demás que le confieran los ordenamientos jurídicos correspondientes.

X. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será responsable por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa conocerá de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado.

XI. La Administración del Distrito Federal se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

El Distrito Federal, para efectos de su administración pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya población máxima y límites geográficos señalará el Estatuto Constitucional.

Las Delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas y estarán a cargo de un Delegado Político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada Delegación. Los Delegados serán elegidos por un periodo de tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

El Estatuto Constitucional y las leyes aplicables establecerán la competencia de las Delegaciones, las que actuarán bajo coordinación o dependencia de la Administración Pública, de conformidad con las leyes aplicables.

XII. Habrá un organismo público denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, que organizará las elecciones, referéndums y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral.

El Estatuto Constitucional y las leyes que en la materia expida la Asamblea Legislativa, tomarán en cuenta los

principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución.

XIII. La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia que se compondrá de una Presidencia, de un Pleno, un Consejo de la Judicatura y de los demás órganos que determinen el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente. El Estatuto Constitucional también establecerá las bases para que el Tribunal fije jurisprudencia. La autonomía del Tribunal así como la independencia e inamovilidad de los magistrados, consejeros y jueces, en el ejercicio de sus funciones, estará garantizada por el Estatuto Constitucional y las leyes. El Estatuto Constitucional determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno; también establecerá la forma de elaboración del presupuesto del Tribunal, que será remitido para el Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos que se presente a la Asamblea Legislativa.

XIV. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales, así como los demás asuntos de esta naturaleza, conforme lo establezca la legislación electoral del Distrito Federal.

La Ley establecerá las normas para la organización, funcionamiento y administración en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto; serán nombrados por la Asamblea, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia en los términos que disponga su ley orgánica, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

XY. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, que será autónomo para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las Delegaciones y entre éstas y las demás autoridades de la Administración.

El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional. Habrá una comisión, conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo, que propondrán los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y de carrera judicial.

El Estatuto Constitucional y las leyes de la Asamblea establecerán las normas para la organización del Tribunal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XVI. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia nombrado por la Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente.

XVII. La Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

XVIII. Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

D. En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales.

E. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social o la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberá además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Si la solicitud de endeudamiento neto del Distrito Federal rebasa esos límites, corresponderá al Congreso de la Unión conocer y

aprobar el excedente solicitado conforme a las disposiciones que al efecto expida. En este caso el Jefe de Gobierno comunicará a la Asamblea el ejercicio de los recursos y ésta informará al Congreso de la Unión. La entidad superior de fiscalización procederá en los términos de la fracción IV del artículo 74 de esta Constitución.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.

F. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apogo a sus leyes.

Las Comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Las disposiciones generales que establezcan prerrogativas y facultades a los Poderes Federales respecto

al Distrito Federal, de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, en lo que no se opongan al presente Decreto, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones, de conformidad con éste.

TERCERO: Los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida la Asamblea Legislativa, serán sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados.

CUARTO: El Congreso de la Unión, mediante Decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En la Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

QUINTO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada para el periodo 2000 a 2003, está facultada para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes, de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto.

SEXTO: Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum.

SÉPTIMO: Los procedimientos que se encuentren tramitando o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal que en ellos se mencionan por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o por la comisión de delitos del orden local, continuarán tramitándose de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente Decreto.