00721
531

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DIRECTOR DEL SEMINARIO:
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

"ESTUDIO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 122, DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2001".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

VICTOR HUGO MARTINEZ RIOS.

REVISOR:
DR. RAUL CONTRERAS BUSTAMANTE.

ASESORA:
D. GRACIELA C. STAINES VEGA.

MEXICO, D. F. CD. UNIVERSITARIA 2003

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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:

El alumno **MARTÍNEZ RIOS VICTOR HUGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ESTUDIO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 122,DE 8 NOVIEMBRE DE 2001"** bajo la dirección del suscrito y de la **Dra. Graciela C. Staines Vega**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Dra. Staines Vega, en oficio de fecha 30 de junio de 2003 y el Dr. Raúl Contreras Bustamante, mediante dictamen del 23 de septiembre del mismo año, me 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 6 de 2003

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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

DR. RAUL CONTRERAS BUSTAMANTE

Ciudad Universitaria, a 23 de septiembre de 2003.

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

Muy estimado y fino amigo:

En atención a su oficio con fecha 28 de agosto de 2003, en el cual se solicita proceder con la revisión de la monografía intitulada **"ESTUDIO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 122, DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2001"** elaborada por el alumno, **MARTÍNEZ RÍOS VÍCTOR HUGO**, para aspirar a presentar como tesis de licenciatura, sobre el particular comunico a usted que cumple con los requisitos reglamentarios para tesis de Licenciatura, la cual esta compuesta por cuatro capítulos y por 18 puntos de conclusiones; todo lo anterior basado en una extensa y adecuada bibliografía, así como otras fuentes de consulta.

En el capítulo I se circunscribe, al papel del Distrito Federal, como parte integrante de la Federación en el proceso de modificación al texto Constitucional, previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la propuesta de reforma al artículo 122 de fecha 8 de noviembre de 2001 que presentó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante el H. Congreso de la Unión y que contempla la inclusión del Distrito Federal en dicho proceso.

Su objeto de estudio radica en estudiar la naturaleza del Distrito Federal y de la Teoría Constitucional en lo que toca a la reformabilidad y rigidez sobre la Constitución y por ende su posible aplicación; además desarrolla cual ha sido la evolución de la Legislación tanto constitucional, como orgánica, que ha establecido la forma de organización interna del Distrito Federal en los dos últimos siglos, desde la Constitución de 1824, 1917,1928, mediante la cual se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, así como la Legislación Orgánica relativa al Distrito Federal y la actual Ley

Orgánica y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Se incluye además la metodología, planteamiento del problema e hipótesis que se utilizó en el trabajo.

En el capitulo II desarrolla la Evolución de la Legislación constitucional y orgánica del Distrito Federal, comenzando con la naturaleza jurídica de la entidad así como las diversas reformas que ha sufrido el artículo 44 de la Constitución.

Así mismo, se abordan los antecedentes históricos del Distrito Federal, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana hasta las últimas reformas al artículo 122 de la Constitución de 1997, de fecha 22 de agosto de 1996.

En el estudio, se hace especial énfasis a dicha reforma por lo que se desarrolla con toda claridad el contenido de esta, destacando la importancia que tiene la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, la transformación que sufrió la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la elección directa del los Jefes Delegacionales en el año 2000, así como la creación del Instituto Electoral del distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior en el trabajo de referencia se abordan las adecuaciones que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a sufrido como consecuencia de las múltiples reformas a la Constitución.

El capítulo III es de vital importancia para el desarrollo del trabajo, toda ves, que en este, se estudia la propuesta de reforma al artículo 122 constitucional de fecha 8 de noviembre de 2001, en el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, haciendo un análisis comparativo de dicha reforma con el texto actual de la Carta Magna.

En este capítulo se analizan comparativamente las posiciones de los grupos parlamentarios representados al seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las posiciones de los principales partidos políticos con representación nacional, tomando como base los argumentos de la sesión ordinaria de fecha 9 de noviembre de 2002 de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la minuta que fue presentada a la Cámara de Diputados, misma que después de haber sido estudiada fue aprobada en la sesión del 14 de diciembre del mismo año. Así como el dictamen de la Cámara de Senadores en el que se desecha la minuta de la Cámara de

Diputados, con lo que se frenó la reforma Constitucional en comento.

Finalmente en el capítulo IV el autor analiza el proceso legislativo que se debe seguir para reformar la Constitución General de la República, haciendo especial hincapié en el artículo 135 Constitucional, en el que concluye con la importancia que debe tener la inclusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como parte del Poder Constituyente Permanente.

Es por ello, que no tengo inconveniente alguno en otorgar mi **VISTO BUENO** a esta tesis profesional.

Propicio la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"ESTUDIO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 122, DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2001"**, elaborada por el alumno **MARTINEZ RÍOS VICTOR HUGO.**

Como puede apreciarse, el tema es relevante y a pesar de haberse cerrado un proceso legislativo largo al respecto, coincido con importantes teóricos en la materia, será un tema que regresará con fuerza en poco tiempo, con mayores y mejores argumentos, producto de las necesidades mismas del Sistema Político Mexicano, en relación con el centro político que representa el Distrito Federal.

Destaco el proceso de planeación y metodología para el desarrollo de la investigación, comprobando que el sustentante se apoyó en fuentes directas, actuales y autorizadas, incluso de difícil acceso. Se trata de un trabajo serio y disciplinado que refiere un testimonio bien sistematizado de gran valor en el proceso de evolución de nuestras instituciones y reformas legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo que autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., o 30 de junio de 2003.

D. GRACIELA STANES.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dedicatorias

y

agradecimientos

A Dios por haberme regalado el don de la vida.

A mis Padres, Gloria y Victor Hugo que con su amor, ejemplo de trabajo, dedicación y estudio han sabido guiarme sabiamente. Para Ustedes.

A mis Hermanas Diana e Iveth. Por su apoyo incondicional.

A mi amada Nelly por estar siempre a mi lado y empujarme a seguir adelante. A mi pequeña hija Casandra, la más grande fuente de motivación en mi vida. Con amor a ambas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a sus maestros, los cuales me ha brindado la valiosa oportunidad de formarme profesionalmente.

Al Dr. Francisco Venegas Trejo, por sus valiosas aportaciones en el desarrollo del presente trabajo y su atinada dirección.

A la Dra. Graciela C. Staines Vega, por todo su conocimiento, paciencia y valiosos conceptos, que contribuyeron sustancialmente a la culminación de esta obra. Mi total agradecimiento.

Al Dr. Raúl Contreras Bustamante, que con su exhaustiva labor dio mayor precisión al contenido de esta Tesis.

Al Magistrado Lic. Sergio Martínez Rosas Landa quien ha sido una persona ejemplar por sus grandes cualidades humanas y profesionales.

Al Lic. Marcos Morales Torres, quien con su total apoyo, confianza y facilidades brindadas, hizo posible la realización de este trabajo.

A los Licenciados Rubén Villa Medina y Ramón Figueroa Gallardo, por sus valiosos consejos y puntos de vista. Gracias a ambos.

A la memoria de mis antepasados, en especial mis abuelos Lolita, Leonardo y, Raul.. Hasta siempre.

A todas la personas que han estado en mi vida y que de alguna forma aportaron en mi formación.

"ESTUDIO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÌCULO 122, DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2001"

INTRODUCCIÓN.....I - III

Capítulo I
Metodología.

1.1 Surgimiento de la idea.....1
1.1.1 Planteamiento del Problema.....5
1.1.2 Hipótesis.....9
1.1.3 Retrospectiva de la investigación.....10

Capítulo II
Evolución de la Legislación Constitucional y Orgánica del Distrito Federal.

2.1 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal y su Concepto en la Constitución.....14
2.2 Antecedentes Históricos y Origen del Distrito Federal en México.....15
2.3 Evolución del Distrito Federal, en las Constituciones Mexicanas 1824-1917.
2.3.1 Constitución de 1824.....18
2.3.2 Constitución de 1857.....27
2.3.3 Constitución de 1917.....37
2.4 La Reforma de 1928 y la creación del Departamento del Distrito Federal.
2.4.1 Reforma Constitucional de 1928.....44
2.4.2 Creación del Departamento del Distrito Federal y su Ley Orgánica.....54
2.5 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los Órganos de Gobierno Local en el Distrito Federal.....57

Capítulo III
La Propuesta de Reforma de 8 de Noviembre de 2001 al Artículo 122 de la Constitución Política de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.1 La iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al artículo 122 Constitucional.....75
3.1.1 Posición de los Grupos Parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....99

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Minuta de la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa de 8 de noviembre de 2001, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....124

3.3 Dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre la minuta aprobada en la Cámara de Diputados, respecto de iniciativa de reformas Constitucionales presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....131

Capítulo IV
La Asamblea Legislativa en el Proceso de Reformas a la Constitución Política.

4.1 Constituyente Permanente

a) Poder Constituyente.....137

b) Poder Constituyente Permanente.....142

4.1.1 Facultades.....146

4.2 Requisitos para la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....148

4.2.1 Participación de los Congresos Legislativos Estatales.....161

4.3 La Asamblea Legislativa como Órgano de Gobierno y su papel.....168

4.3.2 Propuestas de los Partidos Políticos respecto de participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento del artículo 135 Constitucional.....171

CONCLUSIONES.....176

BIBLIOGRAFÍA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

La actual Ciudad de México asiento de los Poderes de la Unión y Capital del Estado Mexicano, no la ha sido así en todos los tiempos. Esta situación fue resultado de las valiosas luchas sociales y políticas, protagonizadas por hombres comprometidos, en el sentido de establecer un sistema Federal, donde existiera un lugar donde los Poderes Supremos gozaran de autonomía plena y que no estuvieran supeditados al imperio de ningún otro Gobierno, al tiempo que el proceso mismo de definición del Estado Mexicano tenía lugar

Por esta historia y la complejidad del objeto de estudio, en el primer capítulo se aborda la metodología empleada para el análisis de la problemática del Distrito Federal y su evolución política, planteando diversas hipótesis, todo ello para ubicar en forma retrospectiva el resultado del objeto central de este trabajo, el cual lo constituye la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 13 de noviembre de 2001 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se consideró obligado, estudiar los primeros antecedentes del Distrito Federal en las Constituciones Políticas Mexicanas de 1824, en la cual se define por primera vez su creación. Posteriormente en la del año 1857 que creó el Estado del Valle de México, en caso de que se cambiara la residencia de los Poderes Federales, y finalmente en la de 1917, que con las reformas de 1928 se suprimieron a los municipios entonces existentes en el Distrito Federal. Grandes giros en ese proceso de madurez política del Distrito Federal como Entidad Federativa.

En el capítulo segundo se aborda ampliamente la naturaleza jurídica del Distrito Federal. En este sentido, la creación del Distrito Federal y su constante evolución, han traído consigo, la transformación de los derechos de sus habitantes, que han visto cambios sustanciales en sus formas de organización interna, con sus respectivas implicaciones que se desarrollarán en un capítulo relativo a la legislación Constitucional y Orgánica que han regido en el Distrito Federal, desde su origen y creación hasta la actualidad.

En el capítulo tercero se plantea el proceso de la iniciativa ; posturas de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los debates y resoluciones dadas en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, subrayando las posturas básicas que condujeron al Dictamen aprobado en el Senado en fecha 1 de octubre de 2002.

Dentro de este proceso fueron consultados también diversos juristas del ámbito nacional cuyas valiosas argumentaciones destacaron los aspectos teóricos y formales del poder constituyente permanente así como los requisitos de procedencia de la reforma constitucional. Esta discusión se retoma en el capítulo final respecto al análisis de los fundamentos de la Iniciativa de estudio, las fases e instancias involucradas en el proceso en relación al marco de acción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El crecimiento del Distrito Federal, en todos los ámbitos, demanda de la sociedad en conjunto la búsqueda, de diversos y nuevos principios y formas de organización que clarifiquen, consoliden y amplíen los derechos políticos de sus habitantes, así como el desarrollo pleno de sus instituciones de Gobierno Local. En este sentido la propuesta de

estudio analiza las propuestas de expertos, así como la discusión central de los actores en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal representantes del interés general local, un referente inmediato para conocer argumentos y orientaciones.

En el texto vigente de la Constitución, en su artículo 122, señala que el Distrito Federal se encuentra bajo un régimen jurídico cerrado, en el cual se definen cuales son sus Órganos Locales de Gobierno: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales tienen facultades expresas para el ejercicio de sus funciones, las cuales son limitadas, en mayor o menor proporción respecto de las Entidades Federativas, en punto relevante es el marco de las funciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en relación con su participación en la reforma Constitucional.

El hilo conductor de esta investigación, es la preocupación por avanzar en el fortalecimiento de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, así como sus Órganos Locales de Gobierno. Esto no es óbice para hacer explicito el marco jurídico que rige esta evolución, los procedimientos que se emplearon en el caso de estudio así como los puntos a fortalecer en el futuro para lograr la compleja armonía, entre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que sin duda establece relaciones de coordinación obligatorias con los Poderes Federales, y la autonomía gradual de los Órganos Locales.

Capítulo I

Metodología.

1.1 Surgimiento de la idea.

La Ciudad de México es el lugar donde confluyen infinidad de personajes e ideas, las cuales forman una amalgama que va definiendo la esencia de la misma, con características y problemas específicos; es además, como capital de la República, el centro de la actividad política del país, y en buena proporción uno de los detonadores económicos nacionales.

No obstante lo anterior se ha encontrado históricamente, sin la suficiente participación activa de su Gobierno, en la toma de decisiones claves para la misma.

Desde su creación el Distrito Federal ha sido objeto de diversas discusiones en torno a la naturaleza del mismo y su forma de Gobierno, las cuales han variado según las épocas y los protagonistas de estas, y que han desembocado finalmente con la creación de órganos de Gobierno y la expedición de un Estatuto de Gobierno en el año de 1993, que si bien no son autónomos, tienen más participación real que sus antecesores.

Un paso importante en el proceso de transformación democrática de la Ciudad, lo constituye la elección de sus representantes populares en el año de 1993 y de un Jefe de Gobierno a partir de 1997, situación que responde a una demanda legítima de los habitantes del Distrito Federal, quienes habían sido privados de este derecho, al suprimirse la elección de Ayuntamientos en el año de 1928, con la reforma Constitucional propuesta por Álvaro Obregón.

PAGINACION

DISCONTINUA

Este proceso de cambio relativo al Distrito Federal y por tanto sobre su régimen jurídico y de Gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enriquece con la propuesta de reformas a la Constitución que presentó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el H. Congreso de la Unión, la cual constituye la materia central del presente trabajo de Tesis.

El surgimiento de la idea y la elección del tema se identifica con la experiencia propia en el ámbito laboral, situación que ha posibilitado tener una visión mas cercana del actual momento político y de algunos de sus actores de manera objetiva.

El Distrito Federal en términos de los artículos 43 y 44 de la Constitución Política, tiene una doble naturaleza jurídica, por un lado, la de ser parte integrante de la Federación, y por otra, ser el asiento de los Poderes Federales y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente el régimen jurídico del Distrito Federal, se encuentra señalado en el artículo 122 Constitucional, el cual establece la participación de los Poderes Federales y de los Órganos de Gobierno locales; el Ejecutivo, depositado en un Jefe de Gobierno; el Legislativo, ejercido por la Asamblea Legislativa y finalmente el Judicial que está a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

En este orden de ideas, el tema se circunscribe, al papel del Distrito Federal, como parte integrante de la Federación en el proceso de modificación al texto Constitucional, previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la propuesta de reforma al artículo 122 de fecha 8 de noviembre de 2001 que presento la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, ante el H. Congreso de la Unión y que contempla la inclusión del Distrito Federal en dicho proceso.

En el texto de la reforma Constitucional propuesta por la Asamblea Legislativa, se contempla la modificación a diversos artículos, para el caso lo que interesa es lo contenido en el artículo 122 fracción V, que señala que la Asamblea Legislativa "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".

Son muy interesantes las implicaciones y alcances legales que se derivan de esta iniciativa y que constituyen la idea central de este trabajo, por lo que su objeto radica precisamente en estudiar, a la luz de la naturaleza del Distrito Federal y de la Teoría Constitucional en lo que toca a reformabilidad y rigidez sobre la Constitución, y por ende su posible aplicación.

En términos del artículo 135 de la Constitución, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, son los sujetos que participan en proceso de modificación y reformas a la misma, pero no se menciona nada respecto del Distrito Federal.

En este punto, cabe preguntarse si es factible que el Distrito Federal pueda participar de manera legítima en el citado proceso de reformas a la Constitución, entendidas estas tanto las adiciones como las supresiones al texto de la Carta Magna.

Se pretende abordar, además dentro del presente estudio, cual ha sido la evolución de la Legislación tanto Constitucional, como Orgánica, que ha establecido la forma de organización interna del Distrito Federal en los dos últimos siglos, analizándose el

tratamiento que se le dio a este, desde la Constitución de 1824 hasta la Constitución del 1917, y la posterior reforma del año 1928, mediante la cual se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, así como la Legislación Orgánica relativa al Departamento del Distrito Federal y la actual Ley Orgánica y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La importancia de la Ciudad de México, que por diversos factores, que incluyen lo económico, político y social, la ubican como un protagonista de primer nivel dentro de las decisiones nacionales, sin embargo se le ha mantenido al margen del proceso de modificación a la Constitución, que sin lugar a dudas es la norma Suprema.

Basta citar algunas referencias estadísticas, para ilustrar la importancia de la Ciudad de México. En ella se concentra una población de aproximadamente 8.6 millones de personas, contribuye con el 23 % del Producto Interno Bruto Nacional, es importante centro de infraestructura para la producción de bienes y servicios, cuna del desarrollo intelectual y académico del país, al albergar en su edificios a importantes centros educativos y de investigación, de igual forma cuenta con innumerables espacios destinados al esparcimiento y al arte; todo esto demanda que se reinventen las estructuras gubernamentales y de participación ciudadana , en un marco de estricta legalidad.

1.1.1 Planteamiento del Problema.

Surge en este punto la interrogante, en el sentido de que si la actual situación del Distrito Federal con relación al proceso de modificación al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un problema en si mismo, es decir ¿se afecta en algo la legitimidad de las reformas a la Constitución?, ¿se vulneran los derechos políticos de los Ciudadanos que habitan el Distrito Federal?, o mas aún ¿debe en realidad el Distrito Federal ser partícipe de este proceso de iniciativas y reformas a la Constitución?.

Estas y otras interrogantes surgen, al momento de pensar en la posible inclusión del Distrito Federal en dicho proceso, teniendo muy en cuenta cual es la naturaleza jurídica del mismo y el papel que este tiene sobre los asuntos de la política interna de la República.

Actualmente las modificaciones al texto Constitucional, se llevan a cabo mediante el procedimiento contemplado en el artículo 135 de la misma, el cual establece que la Constitución Política puede ser adicionada o reformada, requiriéndose que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean, además aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la Federación.

Además en este caso, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, sea en periodo ordinario o extraordinario, o en los recesos, realizaran respectivamente el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Política.

De un breve análisis al contenido del artículo 135, se desprende que el Distrito Federal, al no ser un Estado, no puede en este sentido, aprobar las modificaciones a la Constitución ya que carece de esta facultad, en correlación con lo dispuesto en el artículo 71 Constitucional.

De acuerdo al artículo 122 Constitucional vigente, la Asamblea puede presentar iniciativas de Ley ante el H. Congreso de la Unión con el objeto de modificar la Constitución Política, con la limitante de que estas sean sobre materias exclusivamente sobre el Distrito Federal, más no participa aprobando dichas reformas a la Constitución por medio del voto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a través del procedimiento señalado en el artículo 135 Constitucional.

Es este el verdadero problema legal objeto de estudio, que además incide en cuestiones de tipo político y social e imposibilitan formalmente al Distrito Federal a presentar iniciativas a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, sobre las modificaciones a la Constitución en cualquiera de sus partes, y además aprobar en su caso, las que sean presentadas por otros sujetos legitimados.

Al respecto es de señalar el argumento, de que siendo el Distrito Federal parte de la Federación, debe participar en las modificaciones a la Constitución, a través de su Asamblea Legislativa, sea por vía de iniciativas o por su aprobación; este argumento no sería eficaz si se atiende al principio de legalidad, dicho de otra forma no le es permitida su participación en dicho procedimiento al no estar contemplada en la propia Constitución, salvo en el caso de materias relativas al Distrito Federal.

Lo cierto es que la tendencia normativa respecto del Distrito Federal, ha sido en el sentido de dotarle de atribuciones y facultades, que en algún punto convergen con las establecidas para los Estados de la República y que lo van acercando más a la forma de Gobierno que estos tienen, en este sentido es factible su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución Política.

Asimismo la propuesta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no es un intento aislado para integrar al Distrito Federal formalmente al procedimiento de reformas señalado, es una respuesta a la demanda de sus habitantes, de reivindicarles los derechos que como ciudadanos mexicanos tienen para decidir sobre las adiciones o reformas a la Constitución Política, sin el viejo atavismo que por ser habitantes del Distrito Federal debían ser tratados como una especie aparte.

Es útil en este momento el citar textualmente la disposición, que faculta a la Asamblea Legislativa respecto de las modificaciones a la Constitución, a efecto de delimitar que problema encierra:

> "Artículo 122....
> 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." [1]

Llegamos así a la idea principal de este trabajo, el análisis sobre la propuesta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en el ánimo de incorporar los diversos puntos de vista sobre el particular y que esto lleve a profundizar el estudio que

[1] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de noviembre de 2001, p. 24.

posteriormente se hace al respecto del artículo citado, no sin apuntar cuales son los pormenores de esta iniciativa, su origen, su discusión, su transformación y sus últimos resultados.

1.1.2 Hipótesis.

En el desarrollo del presente trabajo, la conformación de hipótesis se orienta hacia las reformas constitucionales presentadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales significan básicamente la modificación de las facultades de las Estructuras de Gobierno en el Distrito Federal, de tal forma que independientemente de su aprobación plantean distintos escenarios:

1. La participación del Distrito Federal en la modificación de la Constitución Política, fortalece al Federalismo Mexicano.

2. El desarrollo pleno de los Órganos de Gobierno en el Distrito Federal, fortalecen la Democracia en México.

3. El reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, fortalecen los principios democráticos en el país.

4. De aprobarse las reformas Constitucionales propuestas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se consolidarían los Órganos de Gobierno locales, en analogía con los Poderes de los Estados de la Federación.

5. Al aprobar la Asamblea Legislativa el presupuesto de egresos del Distrito Federal, se agiliza el procedimiento de asignación de recursos a los diversos programas de Gobierno Locales.

1.1.3 Retrospectiva de la Investigación.

Con la finalidad de establecer determinados caracteres del Distrito Federal, se ha abordado en este Estudio, cual fue su origen, tanto a nivel local, como internacional, con el fin de ubicarlo en un contexto histórico y político, en este trayecto, se señalo cual ha sido su evolución, debido a su vez al cambio de las correlaciones entre las distintas fuerzas políticas y reflejado en la Constitución Política y en su estructura Orgánica, lo que finalmente derivo en el establecimiento de nuevos Órganos de Gobierno con distintas facultades.

En este punto relativo a los Órganos de Gobierno Local, se puso especial énfasis en el Legislativo, en orden de estudiar la evolución de sus funciones, derivando de esta forma, en la materia central de este trabajo de investigación, constituido por la propuesta de reformas constitucionales realizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en fecha 8 de noviembre de 2001.

Desde el punto de partida de la presente investigación, al momento en que se escriben estas líneas, el origen, curso y resultado de la propuesta formulada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que inicialmente fueron la base, del contenido, las hipótesis y las diversas proyecciones planteadas, han cambiado drásticamente.

La posterior incorporación de acreditados puntos de vista al proceso de análisis y discusión de la propuesta de reformas Constitucionales, presentadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, han contribuido con sólidos argumentos en su resultado inmediato.

En una primera instancia, esta propuesta fue aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, apuntándose, que los partidos políticos con mayor proyección nacional, tienen representación en este Órgano Legislativo del Distrito Federal, lo que apuntaba a su eventual aprobación en las siguientes instancias.

Posteriormente, la aprobación por mayoría de la misma iniciativa en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, marcaba una ruta en sentido favorable para la propuesta realizada, más como resultado de inercia política, que de un profuso análisis del propio contenido de la misma.

Determinante fue la resolución de la Cámara de Senadores, cabe mencionar que en esta instancia, el estudio del asunto tomo más tiempo que en la instancia previa, además se realizaron diversas consultas académicas sobre el tema en especifico a diversos estudiosos del derecho en el ámbito nacional concluyendo sobre la improcedencia de la propuesta presentada.

Fueron consultados sobre el tema, el Dr. Francisco Venegas Trejo, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el Dr. Emilio O. Rabasa, el Dr. Raúl Carranca y Rivas, el Doctor Jaime Moreno Garavilla y el Lic. Miguel González Avelar; los cuales después de realizar un análisis literal gramatical, congruente y sistematizado de las disposiciones constitucionales en atención a la supremacía de la Constitución, coincidieron en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de facultades para iniciar iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y que la expedición del Estatuto de Gobierno le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

En la resolución adoptada por el Senado de la República, se plantea de manera clara la esencia y naturaleza Jurídica del Distrito Federal, como sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que en las condiciones actuales, éste, no puede participar de las reformas constitucionales debido a que en la propia Constitución, no está expresamente señalada su participación, a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el presente estudio se establece de forma concisa y clara que los únicos sujetos legitimados para reformar la Constitución, de acuerdo a los artículos 71, 72 y 135 Constitucionales, lo son, los Diputados y Senadores en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, además de señalarse, cuales su papel en este procedimiento

De igual forma, se ha dejado constancia que los habitantes del Distrito Federal, han manifestado a través de sus representantes la necesidad de conformar una nueva estructura para el Distrito Federal, dotando de mayor autonomía y facultades a los Órganos de Gobierno Local, sin menoscabar la seguridad y buen funcionamiento de los Poderes Federales.

Las actuales condiciones económicas y políticas del Distrito Federal, hacen necesario el replanteamiento de su estructura en el Ordenamiento fundamental, con una visión de tipo metropolitano, de tal suerte que la prospectiva se ubica hacia el sentido de dotarlo de facultades similares a las de los Estados de la República,

por ejemplo, su incorporación al Órgano reformador de la Constitución y el fortalecimiento pleno de sus autoridades locales de Gobierno.

Es de esta forma, que la resolución tomada en la Cámara de Senadores, marca por el momento, la suspensión de este proceso de discusión, pero a su vez se erige como un precedente sobre el tema de transformar la naturaleza jurídica del Distrito Federal y las facultades de sus Órganos de Gobierno, y sea de igual forma el punto de partida para la formulación de otras propuestas, las cuales, en su caso serán susceptibles de un nuevo análisis en diversas instancias académicas y gubernamentales, y si las condiciones lo permiten del autor del presente trabajo de tesis.

Capítulo II

Evolución de la Legislación Constitucional y Orgánica del Distrito Federal.

2.1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal y su concepto en la Constitución.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal esta definida en el articulo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual sólo ha sufrido una sola reforma al texto original, aprobado el 5 de Febrero de 1917, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

En este artículo dispone textualmente, de acuerdo al texto vigente lo siguiente:

> "Artículo 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."[2]

El territorio del Distrito Federal es el fijado por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, mismos que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente.

El Distrito Federal es entonces la Capital de la República Mexicana, sede de los Poderes de la Unión, aunque no se señala en este artículo 44, su Gobierno esta a cargo de los órgano de Gobierno que se determinan en el artículo 122 Constitucional, los cuales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el

[2] Carbonell, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Porrúa/ U.N.A.M., México 2000.

Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal y sobres los cuales analizaremos sus facultades en otro apartado.

2.2 Antecedentes Históricos y Origen del Distrito Federal en México.

Los antecedentes históricos del Distrito Federal, tienen su origen en la evolución a la organización política de los Estados Contemporáneos, básicamente en el modelo Federal que adoptaron los Estados Unidos de América, ante la inconveniencia de que en un territorio de tipo Estatal, tuvieran jurisdicción los Órganos Federales y los consecuentes problemas que con esta circunstancia surgieron. Ante esta situación se decidió establecer la sede de los Poderes de su Federación, en un espacio especifico para que en ese lugar solo los Órganos Federales tuvieran autoridad.

Refiere José Gamas Torruco, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, " ...todo Federalismo requiere la actuación sin interferencia de los Poderes Federales y los Estatales, cada uno dentro de su zona de competencia. La Federación requiere un espacio geográfico para sus Órganos, donde estos puedan actuar con libertad y autonomía."[3]

De igual forma refiere Ignacio Burgoa, que dentro de todo Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los Órganos Federales, que lo distingan de los Estados de la Federación y cuyas Autoridades Legislativas y Administrativas sean orgánicamente iguales a las Federales.[4]

---

[3] Gamas, Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2001, p. 717.
[4] Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed Porrúa, México 1973, pp. 1008 -1009.

El caso Norteamericano, es pues el origen del Distrito Federal como tal, las razones históricas que marcaron el punto de partida de su creación se remontan a hechos reales que se suscitaron en el contexto de su formación:

> *"...el Congreso reunido en Filadelfia sufrió incomodidades e insolencias de algunos manifestantes que rechazaban la federación. El Congreso se dirigió a la autoridad ejecutiva de Pennsylvania, en busca de protección, que no pudo brindar el débil Gobierno ese Estado."*[5]

En este ambiente el Congreso Norteamericano, decidió trasladarse a Nueva Jersey, donde se ubicó en dos ciudades Princenton y Annápolis. Conscientes de esta situación los Constituyentes dotaron al Congreso General, con la facultad de "ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un Distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos", [6] de acuerdo con el artículo I, sección VIII, inciso 17, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Finalmente, como consecuencia de los incidentes suscitados en los cuales se interrumpía el funcionamiento de los Poderes Federales, en un acto de carácter Republicano los Estados de Maryland y Virginia cedieron una parte de su territorio para constituir el llamado Distrito de Columbia.

Refiere Tena Ramírez, que el Sistema Federal, fue un producto de la experiencia de los Estados Unidos de América, pero que al cabo del tiempo se le considero

---

[5] Gamas, Torruco, José, *op. cit.*, p. 717.
[6] Tena, Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1977, p. 337

susceptible para ser utilizado en otros países con circunstancias un tanto distintas, tal fue el caso Mexicano que a la postre opto por este modelo.[7]

El Federalismo en México tiene como antecedente inmediato la Constitución de Cádiz de 1812 que conformaba a las posesiones españolas en ultramar en Provincias de España en la época Colonial.

Al respecto el Dr. González Oropeza refiere: "En México el sistema federal nació con la independencia. Aunque las Diputaciones Provinciales, establecidas por la Constitución de Cádiz, pueden ser consideradas como el antecedente descentralizador que condujo a preferir el Federalismo cuando México nació como estado Independiente..."[8]

El antecedente de origen más remoto del Distrito Federal que se encuentra documentado en la historia mexicana, a pesar de no haber sido desarrollado de manera amplia, lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814. En el artículo 45 del mismo se planteaba que la residencia de las llamadas Corporaciones (Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia) habrían de residir en un mismo lugar que determinaría el Congreso.[9]

El segundo antecedente de origen en nuestro país, se dio después de la guerra de Independencia de 1810 y su posterior proclamación en 1821. La incipiente República, se encontró con la necesidad de establecer una Forma de Gobierno que atendiera a los

---

[7] *Ibidem*, p. 116.
[8] González, Oropeza, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, Ed. Tribunal Superior de Justicia, México 2000, pp. 16, 17.
[9] Rios, Estavillo, Juan, José, *Constitución Politica de los Estado Unidos Mexicanos Comentada, Art. 44*, Ed Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2000, p.141.

requerimientos e intereses de aquella época, la cual se vio plasmada en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, que estableció las Leyes a las que habría de sujetarse el Gobierno Mexicano, adoptándose en ese momento como Forma de Gobierno el sistema Federal.

Unos meses después en 1824, el Congreso Constituyente se abocó a la redacción de lo que sería la primera Constitución del México Independiente; ya desde ese momento determinar la sede de los Poderes Federales fue una de la primeras cuestiones que discutieron los Constituyentes Mexicanos.

La Constitución de 1824, en la fracción XXVIII de su artículo 50, facultaba al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación. [10]

De esta forma fue como se dio origen al Distrito Federal en México, sufriría diversos cambios, no obstante, podemos determinar sin lugar a dudas que este nació con la Constitución de 1824 y la posterior elección de la Ciudad de México como su sede.

2.3 Evolución del Distrito Federal, en las Constituciones Mexicanas 1824-1917.

2:3.1 Constitución de 1824.

La creación del Distrito Federal en el caso Mexicano, obedeció a circunstancias y razones distintas como se fundamentará más adelante, a las dadas para los Estados Unidos de América, que influyeron en el Congreso Constituyente Mexicano de 1824,

[10] Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 197.

en el cual posteriormente sus integrantes, determinaron el establecimiento de un espacio físico para el libre ejercicio de los Poderes Federales.

Como consecuencia de algunos movimientos de separación en las provincias mexicanas, en la época posterior a la Independencia de 1810, plasmada en el Acta de Independencia de 1821, era urgente tomar medidas para evitar que se conformaran Estados Independientes en el seno del país, ya que algunas provincias se pronunciaron en este sentido, tal fue el caso de las provincias de Campeche y Tabasco, a las cuales siguieron las de Guadalajara y Oaxaca.

Ante este inminente desmembramiento de las provincias, la situación en el país requería de un acto que le diera unificación a la nación independiente, el cual se vio manifestado el 31 de enero de 1824, fecha, en que se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la que en su artículo 5° adoptó la Forma de Gobierno Federal. En el 6° señalo que la Federación se integraba por Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente tocaba a su Administración y Gobierno Interior, y en el artículo 7 se enumeró a los Estados de la Federación, anteriormente denominados como las Provincias.[11]

El Congreso Constituyente de 1824, reunido a partir del primero de abril de ese año, contemplaba en ese momento que la Forma de Gobierno sería la de Sistema de Gobierno Representativo, Republicano y Federal, en su artículo 4°. De igual forma se facultó al Congreso General, para establecer un lugar que sirviera de residencia a

[11] Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1980, p. 91.

los Poderes Supremos de la Federación, en la fracción XXVIII del artículo 50 del proyecto de Constitución.[12]

La tarea ahora consistía, en la elección de un espacio físico para establecer el Distrito Federal. En el caso del modelo norteamericano la decisión que se tomo, fue la de establecerlo en un lugar donde hasta ese momento no existía centro poblacional alguno; en el caso mexicano la opción apuntaba, a diferencia de aquel, hacia ciudades que tenían ya un cierto grado de desarrollo económico y donde se encontraban determinados medios materiales y satisfactores que facilitaban su establecimiento.

En un principio el Congreso Constituyente Mexicano, debatió sobre dos alternativas para ubicar al Distrito Federal, la primera era la Ciudad de México, la cual tenia una tradición histórica reconocida e innegable como lugar de desarrollo: la Prehispánica y la Colonial. En el caso Prehispánico Tenochtitlan fue centro de poder político y religioso y en el segundo caso, la Ciudad de México fue el centro de operaciones del Virreinato de la Nueva España.

La segunda alternativa, era la Ciudad de Querétaro, la cual menor en recursos materiales y con un grado menor de desarrollo, fue en un principio elegida por la Comisión Dictaminadora como el lugar para establecer los Poderes Federales, en los siguientes términos:

> *"1. La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la Federación.*

[12] *Idem.*

2. Éstos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.
3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los poderes supremos, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.

Este Dictamen fue firmado el 31 de mayo de 1824 por los señores Osores, Marquez, Arizpe, Lombardo, Robles, Marín, Vargas, Huerta; y Velez y presentado al Congreso Constituyente en sesión del 22 de julio de 1824."[13]

A favor de la decisión de establecer el Distrito Federal en la Ciudad de Querétaro, se pronunció el Sr. Velez, por parte de la Comisión Dictaminadora aludiendo que en el caso la voluntad del pueblo a través de sus representantes, había sido manifiesta de que los Poderes se trasladasen a la Ciudad de Querétaro, ya que algunos Estados así lo habían expresado y que otros al no rechazarla daban por buena la propuesta realizada:

"...El de México que por si solo tiene la cuarta parte de toda la población de la República ha dado instrucciones terminantes a sus diputados para que promuevan la residencia de los Poderes Generales fuera de esta Capital, y últimamente admitió como del momento una proposición firmada por nueve de sus individuos, para que se presentará á V Sob., pidiéndole la aprobación del Dictamen que se discute. El de Jalisco que también es de los más numerosos, ha dado iguales instrucciones a sus Diputados, fijándose últimamente en la ciudad de Querétaro y coincidiendo así con la idea de la Comisión..."[14]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

[13] Oziel, Serrano Salazar, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Ed. Plaza y Valdes, México, 2001, p. 64.
[14] *Ibidem*, p. 66.

Agregó que de la misma forma fueron instruidos los Diputados del Estado de Zacatecas, además del beneplácito de la propia Ciudad de Querétaro de que se estableciera en ese lugar el Distrito Federal.

En el Dictamen presentado por la Comisión Especial se argumentó de manera somera que la Ciudad de Querétaro se constituía en el centro del País, sin alejarse demasiado de la Ciudad de México, además de las virtudes vistas por Alexander Von Humboldt la hacían atractiva para la creación del Distrito Federal. Con el establecimiento del Distrito Federal en la Ciudad de Querétaro, de igual forma se garantizaría la integridad de su territorio y atraería al centro político de la nueva Federación Mexicana.[15]

Llama la atención el sentido en que se pronunció a favor del Dictamen de la Comisión el Sr. Morales, destacando el verdadero problema de fondo, que consideraba el ubicarlo en el territorio de otro Estado de la República, donde convivieran numerosos poderes, opinando a su juicio que esta situación contribuirá a hacerlo mas fuerte que los demás. Agrego que en el lugar elegido no se encontrara la capital de ningún otro Estado; en ese tiempo la Ciudad de México era la capital del Estado de México. Finalmente señaló que como ultima alternativa se optara por cualquier otro que no fuera en si Querétaro.[16]

No obstante el Dictamen emitido por la Comisión Dictaminadora, el Congreso Constituyente consideró debatir acerca de la conveniencia o no de situar el Distrito Federal en la Ciudad de Querétaro, incluyendo la otra vertiente que pugnaba por que el Distrito Federal se estableciera en la Ciudad de México. Los debates se dieron en

[15] González, Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 21.
[16] Serrano, Salazar, Oziel, *op. cit.*, p. 69.

estos sentidos aduciendo, argumentos en pro y en contra de una y otra propuesta, tomando en cuenta situaciones económicas y de hecho.

Los argumentos a favor y en contra de que se estableciera en la Ciudad de Querétaro, fueron dados en las sesiones de 22 y 23 de julio de 1824, los Diputados opositores al Dictamen y que se manifestaban a favor de que la Capital permaneciera en la Ciudad de México, ubicaron sus posiciones de la siguiente forma:

1) El alto costo del traslado de la capital a la Ciudad de Querétaro, dado lo precario de la situación económica del país
2) Los Problemas de seguridad que exponían la capital a revueltas de tipo militar y que por las características geográficas de Querétaro la hacían vulnerable.
3) La falta de recursos y capital privado para fomentar el desarrollo.
4) La excelente ubicación de la Ciudad de México, que la ubicaban como principal centro de comunicaciones internas y externas del país.
5) La carencia de la Ciudad de Querétaro de inmuebles adecuados, para albergar a las oficinas y funcionarios públicos.

El aquel entonces Secretario de Justicia, argumentó en contra de la propuesta, aduciendo que no era oportuno el fijar la residencia en Querétaro, por razones de tipo militar, de comunicación con las potencias europeas, por lo oneroso que resultaría el viaje y que dadas las condiciones del país, resultarían en una apoplejía y finalmente aseveró que " el primer efecto de la pobreza es la inmovilidad; los pobres (y lo somos nosotros), no deben viajar, si no es que quieren hacerlo a pie y pidiendo limosna."[17]

---

[17] *Ibidem*, p. 65.

En su oportunidad el Secretario de Hacienda presento un calculo de los gastos que se ocasionaría si se trasladara las oficinas y archivos a Querétaro, además de los gastos que se tendrían que erogar, destinados a nuevas instalaciones y edificios en dicha Ciudad, oponiéndose con este argumento a la propuesta por la Comisión Dictaminadora.

De igual forma la intervención que en su momento tuvo el Diputado Barbosa, fue en el sentido de considerar la magnificencia de la Ciudad de México desde el punto de vista de su antigüedad, de su opulencia, de su grandeza, como cuna de hombres y mujeres valiosos al país, y que sin en alguna forma en los Estados veían de cierta forma con recelo a la Ciudad, para alcanzar este nivel debían proveerse de leyes más justas.

El debate prosiguió después que fue promulgada la Constitución, el 4 de octubre de 1824. Adicionalmente este asunto fue tratado en sesión secreta. Además se argumentó en sesión de 26 de octubre de 1824, que la decisión le correspondía al nuevo Congreso Ordinario, mas no al Congreso Constituyente, que ya había cumplido con la encomienda de darle una Constitución a la naciente República, no obstante no se logro tomar una decisión en esta fecha.

Se convocó nuevamente a sesión los días 29 y 30 de octubre, en ellas se manifestó la oposición del Ayuntamiento de México, a que la Ciudad de México fuera la Capital de la República.

Finalmente la resolución definitiva para la creación del Distrito Federal la dio el propio Congreso Constituyente el 30 de octubre, aprobando la ubicación de la Capital en la

Ciudad de México, con una votación de 49 votos a favor y 32 votos en contra, adelantando la decisión del Congreso Ordinario y contra la postura del Gobierno del Estado de México.[18]

Mediante Decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria, se declaró a la Ciudad de México, como sede de los Poderes Federales, asignándole en ese momento un territorio de cuyo radio seria de dos leguas del Centro de la Plaza Mayor de la Ciudad y en los siguientes términos:

> *" 1. El Lugar que servirá de residencia los Poderes Supremos de la Federación, conforme a la facultad 28° del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.*
> *2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro 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 en ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.*
> *4. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.*
> *5. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del expresado Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.*
> *6.En el lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*

[18] De Gortari, Rábiela, Hira, *La Ciudad de México y el Distrito Federal*, Ed. del Departamento del Distrito Federal / Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México 1988, p. 6.

7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8.El Congreso del estado de México y su Gobernador, 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 traslación.

9.Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10.Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley. "[19]

Con base en esta trascripción podemos establecer que a partir de ese momento, la Ciudad de México, se constituyo como Distrito Federal, Capital de la República y sede de los Poderes Federales, contó con un territorio determinado en un radio de dos leguas, y desde ese entonces su gobierno, que contaba con Ayuntamientos, quedó a cargo de los Órganos Federales.

[19] Sayeg, Helú, Jorge, *La creación del Distrito Federal*, Ed. Talleres gráficos de la Nación, México 1975, pp. 51-55.

2.3.2. Constitución de 1857.

Después de un breve periodo en el que el modelo Federal fue la forma de Gobierno adoptada en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824 y posteriormente en la Constitución del mismo año, protagonistas políticos contrarios a los intereses de la nación, pugnaban por imponer el "Centralismo" como Forma de Gobierno, situación que trajo aparejada la posterior transformación del Distrito Federal tanto en su extensión física, como en su concepción jurídica.

Acontecimientos de política interna, en un periodo de nuestra historia que puede ser calificado como uno de los más nefastos; por las consecuencias que trajo para el país, y en el cual sus actores pugnaban por la implantación de una Forma de Gobierno distinta a la República Federal aprobada en 1824, motivaron nuevos cambios en la organización interna del país y por ende del Distrito Federal

En este contexto el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, dio inicio al desconocimiento del Gobierno existente, promulgando la Constitución de 1836, y con ella, precedida de las Bases Constitucionales de 1835, el paso del federalismo al centralismo.[20]

En esta Constitución de 1836, conocida como el Código de Siete Leyes, se establecía como Forma de Gobierno, la República Central, concentrando las decisiones en la Capital, que en ese momento era la Ciudad de México, instaurando la creación de Departamentos, en lugar de los Estados de la República y suprimiendo los Poderes Locales de estos, a su vez crea un cuarto Poder " el supremo poder conservador".

[20] *Ibidem*, p. 60.

No obstante el cambio de sistema en la Forma de Gobierno, la Ciudad de México se conservo como el asiento de los Poderes del País y su Ayuntamiento subsistió. Fue la Ley Sexta de 29 de diciembre de 1835 la que sustento la existencia del Ayuntamiento Constitucional y su conformación.[21]

La Constitución Centralista de 1836 y una posterior de 1943 conservaron a la Capital de la República en la Ciudad de México, sin mayor cambio respecto a sus territorios y extensiones.

Estando al frente del Gobierno de la República Central, Antonio López de Santa Anna, trajo el descontento general debido a su políticas, por una parte de los Estados (Departamentos) los cuales se veían afectados por esta situación de indefinición y por otra la de la población constantemente oprimida. Además, la reinante anarquía en la que estaba sumido el país donde los cuartelazos y alzadas eran frecuentes, las disputas de carácter intestino entre conservadores y liberales, los primeros en favor de la implantación de la República central y los segundos por la adopción de la República Federada con Estados libres y autónomos, no contribuían a crear un ambiente de Gobernabilidad en el País.

Un Decreto del año de 1854 emitido por Santa Anna, bajo la vigencia de las Bases Centralistas de 1853, dotaba de nuevos territorios al entonces Distrito de México, modificando su extensión, el 16 de Febrero de 1854, el Distrito Federal, paso a formar parte del Distrito de México.[22]

---

[21] Álvarez, Arredondo, Ricardo A. *Historia de las formas de Gobierno de la Ciudad de México*, Ed. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario PRD, LVIII Legislatura, México 2002, p. 35.
[22] De Gortari, Rábiela, Hira, *op. cit.*, p. 10.

El área geográfica del denominado Distrito de México, fue modificado entonces de esta forma, señalándose como sus límites circundantes " (por el norte y el poniente hasta San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Naucalpan y Santa Fe; por el suroeste hasta el límite oriental de Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur y por el sureste Tetepan, Xochimilco, Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas de Texcoco)."[23]

Este periodo Histórico de disputas, culminó con la Revolución de Ayutla y el desconocimiento del ejercicio del Poder Público por parte de Antonio López de Santa Anna, adoptándose en Agosto de 1855 el Plan de Ayutla, y nombrando Presidente Interino y sustituto a Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, ratificándose en el Plan de Acapulco las extensiones geográficas señaladas para el Distrito Federal en el decreto de 1854 emitido por el entonces Presidente Santa Anna.

El tema de la ubicación y organización interna del Distrito Federal, volvió a ser, motivo de Debates en el Congreso Constituyente de 1856, que trajo consigo el orden y la emisión de un nuevo documento fundamental, la Constitución de 1857.

Se contempló en el proyecto de Constitución de 1857, que el Distrito Federal se erigiera como un Estado de la República; dándole los derechos y prerrogativas de los mismos, para reivindicar de esta forma los derechos políticos de sus habitantes.

En la sesión del 16 de junio de 1856, la Comisión encargada de formular el proyecto de Constitución, presentó un Dictamen en el cual se regresaba a la división del país en Estados, con la diferencia que se creaba el Estado del Valle de

[23] Gamas, Torruco, *José, op. cit.* p. 718.

México . En calidad de voto particular se propuso que el Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México y que fuera elegida una población que sirviera de residencia de los Poderes de la República por un año.

En un principio el proyecto elaborado, señalaba en su artículo 49 a los Estados que ya estaban conformados y a los demás territorios, agregando además de los existentes; al Estado del Valle de México, el cual debía de formarse con territorio del Estado de México de acuerdo con el artículo 50 del mismo proyecto.

Para efectos de la división territorial señalada en el proyecto de Constitución, se conformó una Comisión Especial encargada de dictaminar sobre las propuestas del proyecto formuladas. El Dictamen de la Comisión Especial se presentó el 26 de noviembre de 1856, argumentando que no se realizaban mayores aportaciones a la división territorial existente, debido a la falta de información estadística y a la premura del tiempo.

En lo que concernía a la Capital de la República, la Comisión Dictaminadora sostuvo la necesidad de trasladarla a otra ciudad, y se consideró nuevamente, al igual que en 1824, la Ciudad de Querétaro y como voto particular la Ciudad de Aguascalientes. Además, consecuencia del traslado de los Poderes Federales, sostuvo, se hacia indispensable la formación del Estado del Valle de México.

De esta forma señala Jorge Sayeg Helú : "Consignaba dicho proyecto de Constitución dos preceptos fundamentales al respecto, el 49 y el 50; el primero que se refería las partes integrantes de la Federación, no incluía entre éstas al Distrito

Federal; consignaba en cambio, al Estado del Valle de México, ... y el artículo 50 se encargaba de precisar que por la formación de dicha entidad, los límites que en aquel entonces tenía el Estado de México, habrían de resultar un tanto afectados..." [24]

En la fracción XVIII del artículo 64 del mismo proyecto, se facultaba al Congreso Ordinario para fijar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, disposición análoga a la que se previó en su momento, dentro de la Constitución de 1824 y que no se llevo a cabo, ya que el Congreso Constituyente adelanto esta decisión.

De acuerdo a lo apuntado, las discusiones en el Congreso Constituyente de 1856, en torno a la Capital de la República y del Distrito Federal, se dieron con base en tres vertientes señaladas por Ignacio Burgoa, y se que se dividían de la siguiente forma: ¿ debía o no ser la Ciudad de México el lugar de residencia de los Poderes Federales?; en caso negativo, ¿a qué ciudad se debía otorgar este rango, al trasladarse los Poderes?, ¿ el Estado del Valle de México se formaría con solo el territorio de lo que entonces era el Distrito Federal o con parte del Estado de México?. [25]

El Dictamen de proyecto de Constitución, fue sometido a discusión ante el pleno el 9 de Diciembre de 1856, con la clara convicción de erigir al entonces Distrito Federal, como el Estado del Valle de México y trasladar la sede de los Poderes a la Ciudad de Querétaro.

---

[24] Sayeg, Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 70.
[25] Serrano, Salazar, Oziel, *op. cit.*, p. 76.

La conveniencia de ubicar los Poderes Federales en Querétaro, quedo fijada con la argumentación dada en el propio Dictamen de la Comisión de división territorial, en el cual se señalaba básicamente que la Ciudad de México era un foco de corrupción, por lo que era necesario trasladar el Distrito Federal a Querétaro bajo el siguiente argumento:

> *"Otra de las innovaciones interesantes que se han consignado en el proyecto- decía al respecto el dictamen que la referida comisión rindiera en noviembre del propio año de 1856- es la traslación de los supremos poderes a Querétaro. Un publicista eminente ha dicho que las virtudes cívicas constituyen la base del sistema republicano y el amor patrio, la asiduidad en el trabajo, la filantropía y la abnegación de si mismo , son cualidades que no se hallan en consonancia con los placeres el lujo y la corrupción de la capital.* [26]

La intervención que en su momento tuvo Francisco Zarco fue para defender la permanencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México, desestimando los argumentos del Dictamen y señalando que la Ciudad de México era por sí misma de una gran tradición histórica y que había de igual forma contribuido como sede en la gestación del movimiento de Independencia de la Patria y que además había resistido los embates de la invasión Norteamericana casi por su cuenta, aportando los recursos de sus rentas al contribuir con las cargas Federales.

Agregando, contra los detractores de la Ciudad de México que aducían que esta era foco de corrupción para los funcionarios, alegó que esta situación no era inherente a la Ciudad, sino a la calidad de los funcionarios públicos que habrían de ser así en cualquier lugar que se les ubicara, así quedo plasmado :

---

[26] Seyug, Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 76.

"Si los estados creen que aquí (en la Ciudad de México) se corrompen sus hijos se equivocan. Que envíen a los Congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán, sus virtudes en todas partes, mientras el desidioso, el hombre sin delicadeza que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco."[27]

Por su parte el Diputado Overa representante del Estado de México, señalo que el deseo de su Estado, era que la Ciudad de México, fuera reincorporada a este, de otra forma el fenómeno que se acarrearía, seria que la Ciudad acabara por anexarse al nuevo estado del Valle de México, como un fenómeno de migración natural.

Queda de manifiesto que la preocupación del Estado de México, consistía básicamente en perder parte de su territorio, ya que anteriormente la Ciudad de México había sido parte de su territorio y esta le fue restada, por lo que el riesgo de que volviera a ocurrir estaba latente.

Los debates así, no daban visos de llegar a un acuerdo claro respecto del lugar a ubicar el Distrito Federal y con esto conformar el nuevo estado, por lo que el Congreso opto por incluir dentro de la propuesta, el supuesto de creación solo cuando los Poderes Federales se trasladarán a otro lugar de la República y así formalizar su creación, esta situación implicaba a su vez, que la traslación fuera simultanea a la creación del Estado del Valle de México.

[27] *Ibidem*, p. 74.

Al respecto algunos Diputados consideraban esta propuesta como una burla para los habitantes de la Ciudad de México, ya que el reconocimiento de sus derechos quedaban supeditado, a un supuesto hipotético que quizás nunca ocurriría.

El 10 de diciembre de 1856 se aprobó la creación del nuevo Estado del Valle de México, pero en forma condicionada, ya que su establecimiento se daría hasta que los Poderes de la Federación se trasladaran a otro lugar.

Se le reconoció de igual forma a la población, del Distrito Federal, que en ese entonces era de 300 mil habitantes, el derecho de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales

Todavía el 3 y el 7 de enero de 1857 , la Comisión de División Territorial, presentó un Dictamen en el que señalaba a la Ciudad de Aguascalientes, como una alternativa a considerar, como asiento de los Poderes Federales, argumentado su centralidad en el país, sus buenas vías de acceso y en general lo apto de la Ciudad para albergar las oficinas públicas y que en caso de aprobarse la decisión seria dada entonces por un Congreso General. Esta ultima parte del Dictamen se retomo para incluirla dentro de la redacción final del artículo 46 , en los siguientes términos:

> *"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar."*[28]

[28] Serrano, Salazar, Oziel, *op. cit.*, p. 90.

Le correspondía pues al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el artículo 72 en su fracción V. En tanto los poderes radicaran en la Ciudad de México, su órgano Legislativo sería el propio Congreso de la Unión, según el artículo 72 que en su fracción VI disponía:

> *"Art 72. El Congreso tiene facultad:*
>
> *I a V...*
>
> *VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los Ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales."*[29]

De igual forma la redacción del artículo 43 se aprobó en estos términos:

> *"Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Territorio de la Baja California."*[30]

En este artículo no se mencionaba al Distrito Federal, en cambio si se hacia referencia del Estado del Valle de México, lo que se presto en su momento a confusión, ya que en realidad este ultimo no llego a erigirse, en cambio el Distrito Federal existió y existe.

---

[29] *Idem.*
[30] *Idem.*

Podemos señalar entonces de acuerdo a lo apuntado en este apartado que el Distrito Federal dentro de la Constitución del año 1857 tenia las siguientes características:

1. Sede de los Poderes de la Federación.
2. Capital de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Se constituiría en Estado del Valle de México si los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar.
4. Estaba comprendido por la Ciudad de México, con los límites fijados por el decreto de fecha 14 de febrero de 1854.
5. Dependía directamente del Presidente de la República en cuanto a su régimen político y administrativo.
6. Se estableció para el arreglo interior del Distrito Federal, la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales.
7. El Congreso de la Unión, funcionaría como Órgano Legislativo Local, en tanto no se trasladara la sede de los Poderes Federales a otro lugar.

2.3.3. Constitución de 1917.

Consecuencia del movimiento armado de 1910, fue imperativo elaborar nuevamente, un Documento Fundamental que permitiría plasmar en el los ideales de la lucha revolucionaria, así como para romper con la estructuras del viejo régimen encabezado en su momento por el Presidente Porfirio Díaz.

De esta manera estando al mando de las tropas revolucionarias Venustiano Carranza, convocó nuevamente a un Congreso Constituyente con la finalidad de elaborar la Constitución Política vigente. El día viernes 1 de diciembre de 1916, en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro fue celebrada la sesión inaugural del Congreso Constituyente.

En realidad no se habría de dar una nueva Constitución al país, sino solo habrían de tomarse en cuenta elementos de los documentos fundamentales que precedieron a la Constitución de 1917.

El 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la Unión fijó nuevos límites para el Distrito Federal, los cuales fueron ratificado en el texto de la Constitución de 1917 y que actualmente prevalecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.[31]

El tratamiento dado al Distrito Federal dentro de la Constitución Política de 1917, ya no se ocupo de la ubicación de este, sino solo se limito a precisar los elementos aportados anteriormente, y que definieron en su momento sus características.

---

[31] Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 199

Presentó el 1° de Diciembre de 1916, el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza, a consideración de la Asamblea del Congreso Constituyente, su proyecto de redacción al artículo 44, referente al Distrito Federal, una redacción en la cual se ampliaban los límites existentes del mismo, decretados el 15 y 17 de diciembre de 1898, aduciendo principalmente, ventajas de tipo militar y políticas, de la siguiente forma:

> *"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlan y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orograficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y de Monte Bajo."*[32]

Se conformó el 6 de diciembre de 1916 una Comisión encargada de este asunto, la cual proponía que la división territorial fuese en territorios Federales y Estados, excluyéndose de estos al del Valle de México e incluyendo al Distrito Federal. De igual forma la Comisión propuso ampliar el territorio del Distrito Federal en los términos presentados, esto a costa principalmente del territorio del Estado de México.

El Dictamen de la Comisión argumentaba principalmente en el mismo sentido que Venustiano Carranza, considerando que al ampliar los límites del Distrito Federal se conformaría una especie de círculo geográfico, el cual por sus características naturales lo harían fortaleza impenetrable, militarmente hablando, además que en este proceso, los pueblos que estaban cercanos al Distrito Federal se beneficiarían en todos los

[32] Sayeg, Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 98.

sentidos, conformando así una sola entidad política, con recursos naturales propios, preservando el carácter de sede de los Poderes Federales.

En estos términos el Dictamen se sometió a discusión ante el Congreso de la Unión, el cual rechazo de manera enérgica otorgarle mayor extensión geográfica al Distrito Federal, no aceptando además la supresión del Estado del Valle de México en el supuesto de que los Poderes Federales se trasladasen a un lugar distinto.

Después de este inicial rechazo, se presentó una redacción alterna a dicho artículo 44, la cual fue aprobada sin mayor debate, en la cual se señalaba el territorio del Distrito Federal, en base a los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, prevaleciendo entonces la formación del Estado del Valle de México en el supuesto de que se trasladen los poderes a otro lugar tal y como se contemplo en el la Constitución de 1857 , pero subsanado el error de incluirlo en el artículo 43 como parte de integrante de la Federación ya que su existencia se encuentra planteada de manera hipotética. La redacción final del artículo 44 en la Constitución de 1917 fue la siguiente:

> *"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 limites y extensión que le asigne el Congreso General."*[33]

[33] *Ibidem*, p. 100.

La discusión de la forma de Gobierno del Distrito Federal, fue motivo de modificaciones en el proyecto presentado por Venustiano Carranza, ya que en el artículo 73 fracción VI de su iniciativa, se reformaba lo dispuesto en la Constitución de 1857 en el artículo 72 , señalando que los municipios de México, quedarán a cargo de Comisionados y no por elección directa, es decir suprimiéndolos.

Dicho proyecto del artículo 73 Constitucional se planteo de la siguiente forma:

> *"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*
> ***I a V...***
> ***VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios debiéndose someterse a las bases siguientes:***
> ***1°. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.***
> ***2°. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular y directa , hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la Ley.***
> ***3°. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios estará a cargo de un Gobernador, que dependerá directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente y el de cada Territorio, por el conducto que determine la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República."***[34]

---

[34] *Diario de Debates / Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1985, Tomo II, pp., 516, 517.

La propuesta fue de igual forma sometida a debate, concentrándose este, en el punto relativo a la cuestión concerniente a las elecciones en el Distrito Federal, ya que como se mencionó por una parte se suprimían la elección directa de las autoridades políticas municipales y judiciales en el Distrito Federal, y por la otra se ratificaba la elección del Gobernador del Distrito Federal por parte del Ejecutivo Federal.

Los Diputados Félix Palavicini y José M. Rodríguez, hablaron en pro de la propuesta e hicieron un recuento de las tensiones que había sufrido el Gobierno encabezado por Venustiano Carranza, en la Ciudad de Veracruz, con el Ayuntamiento de la misma, por lo que estimaban que para lograr el total control de la Sede de los Poderes, fuera suprimido el Ayuntamiento en el Distrito Federal.

Por su parte el Diputado Heribertó Jara intervino en contra, argumentó que esos conflictos habían sido producto del estado de agitacion que se vivia en el periodo revolucionario, minimizándolos. De igual forma apuntó que la vida municipal en las Capitales de los Estados no había presentado ningún conflicto entre las autoridades de estos y que no veía por que los habría en la Sede Federal.

Finalmente esta propuesta de reforma presentada por Venustiano Carranza, fue desechada el 14 de enero de 1917[35] por lo que se mantuvo la situación que guardaba hasta antes de la Revolución, y la redacción final del artículo 73 fracción V y VI fue la siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[35] *Cfr.* González, Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 52.

I a IV...

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiéndose someter a las bases siguientes:

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

2° Cada municipalidad del Distrito Federal y los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4° Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

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

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

5° El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador general, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario

directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente." [36]

Podemos concluir que en la Constitución de 1917 el Distrito Federal, se mantuvo como sede de los Poderes Federales, que además su forma de Gobierno no se cambio, es decir sus habitantes elegían autoridades municipales y judiciales, se incluyó al Distrito Federal como parte de la Federación y se conservó el hipotético de la formación de Estado del Valle de México en caso de que los Poderes cambiaran de sede, y por último, se ratificaron los límites del Distrito Federal dados por los decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, con lo que no se aprobaron las reformas presentadas por Venustiano Carranza.

[36] *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, México 1990, pp. 49-54.

2.4 La Reforma de 1928 y la creación del Departamento del Distrito Federal.

2.4.1 Reforma Constitucional de 1928.

El Distrito Federal, contó después de la promulgación de la Constitución de 1917 con un Gobierno de características similares a los Estados de la República ya que en su conformación estaba contemplada la elección de Ayuntamientos.[37]

El artículo 73 promulgado en 1917, señalaba que el Distrito Federal, se dividiera en municipalidades y que cada una de estas estuviera a cargo de un Ayuntamiento integrado por medio de elección popular directa y además que el Gobierno del Distrito Federal, recayera sobre un Gobernador electo directamente por el Presidente de la República, con la posibilidad de removerlo libremente por este último.

En el año de 1921 el Presidente Álvaro Obregón expidió un Decreto que reglamentaba las elecciones del Distrito y de los Territorios Federales con el ánimo de evitar conflictos. La elecciones de esta forma se mantenían de manera directa y popular, incluyendo las llevadas a cabo en la municipalidad de México.[38]

Álvaro Obregón planteó una iniciativa ante el Congreso de la Unión, la cual básicamente centralizaba el control del Distrito Federal, al señalar que sería el Presidente de la República quien estaría a cargo de su Gobierno a través de un Gobernador que se designara para tal efecto, eliminando de esta forma los municipios en el Distrito Federal.

---

[37] *Cfr. Idem.*
[38] Álvarez, Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 72.

En su momento tal suceso no tuvo el análisis adecuado y se soslayo o minimizo su alcance, pero posteriormente habría de verse que esta iniciativa constituía un gran retroceso en cuanto a los derechos ciudadanos de los habitantes del Distrito Federal, que posteriormente se vieron impedidos a elegir directamente a sus gobernantes.

Esta iniciativa de reforma de Álvaro Obregón, se presentó el 19 de abril de 1928, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El proyecto de Ley que reformaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, contemplaba básicamente la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, suprimiéndose a los municipios en el Distrito Federal, y organizando a los Territorios Federales en municipios quedando su Gobierno a cargo de un Gobernador designado por el Presidente de la República, el cual podría ser removido libremente por el mismo. La iniciativa fue presentada de la siguiente forma:

"Proyecto de Ley.
Artículo único. Se reforman las bases 1°, 2° y 3° de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen:

Artículo 73 El Congreso tiene facultad:
I a V...
VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y por lo que respecta a los territorios, conforme a las bases siguientes:
1° Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir con los gastos comunes.
2° Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3° El Gobierno de los territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quienes serán nombrados y removidos por este ultimo funcionario, y acordarán con él por el conducto que determine la Ley.

Transitorio.
Único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.
México D.F. a 18 de abril de 1928."[39]

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, Álvaro Obregón realizó un análisis histórico y legal de la situación del municipio en el Distrito Federal desde su creación y entre otras cosas explicaba que el desarrollo de aquel en el Distrito Federal no había sido pleno y que no se habían alcanzado los fines para los cuales fue creado, y que esta situación se debía a la imposibilidad de coexistencia de los dos ordenes de Gobierno, el Federal y el Local, haciéndose necesario replantear la forma de organización interna del Distrito Federal, para este fin el Congreso de la Unión tendría que expedir una Ley para delimitar la organización Administrativa del propio Distrito Federal.

"H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión:
Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será

[39] Serrano, Salazar, Oziel, *op. cit.*, p. 123.

organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los ordenes." [40]

Argumentó además, que el municipio en el Distrito Federal, no había sido incluido de manera correcta por el Constituyente de 1916 – 1917 , ya que de facto el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tomaban las decisiones torales sin participación del Gobierno del Distrito Federal.

"El municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y por lo mismo autónomo únicamente en teoría la administración en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por El Gobierno del Distrito Federal, llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser." [41]

De igual forma, proponía la creación de un Consejo Hacendario del Distrito Federal, el cual fuera integrado por un Tesorero General y Subtesoreros, así como el Consejo Ejecutivo de Administración.

La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, para su dictaminación, mismas que la recibieron en fecha 12 mayo de 1928. Una rectificación a la iniciativa presentada por Álvaro Obregón y que acorde con la exposición de motivos hacían necesario replantear su contenido a fin de posibilitar la expedición de la Ley que fuera a determinar la organización Política del Distrito

[40] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XXXII Legislatura, Tomo II, Número 58, México 25 abril de 1928, p. 7.
[41] *Ibidem*, p. 9

Federal, y agregando a su iniciativa que el Gobierno del Distrito Federal quedará a cargo del Presidente de la República:

> *"En mi proyecto de reformas se omitió fijar la base que servirá de pauta al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal.*
>
> *Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los supremos Poderes de la Federación; en consecuencia, indudablemente que al Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad. Fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará, en vista a las necesidades y de la experiencia, el órgano por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal."*[42]

De esta forma se pretendía Centralizar el Gobierno del Distrito Federal en el Presidente de la República, y con base a la expedición de una Ley Orgánica se habría de determinar la denominación del mismo funcionario designado por el Ejecutivo Federal, quien ejercería el Gobierno en el Distrito Federal.

Con esta sustancial adición el proyecto de ley se modifico de la siguiente forma:

> *"Artículo único. Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República.*
> *Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*
> *I a V...*
> *VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:*

---

[42] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, XXXII Legislatura, Tomo III, Numero 2, México 14 de mayo de 1928, p 25.

1°. 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.

2°. El Gobierno de los territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3° Los Gobernadores de los territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la Ley."[43]

Fijado el contenido de la iniciativa de forma definitiva, las Comisiones Legislativas no tuvieron inconveniente alguno en dictaminarla en forma favorable, argumentado que se analizaba de manera amplia y metódica la problemática existente en el Distrito Federal, demostrándose así la necesidad de las reformas propuestas, y determinando que el Gobierno del Distrito Federal quedará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del Órgano que determinará la Ley respectiva y suprimiendo así el Gobierno municipal en el Distrito Federal.

Los debates sobre el tema se dieron en sesión plenaria de 16 de mayo de 1928, argumentando en contra del Dictamen los Diputados Vicente Lombardo Toledano y Ricardo Treviño.

El Diputado por el Estado de Veracruz, Vicente Lombardo Toledano, quien era además representante del Bloque Laborista en la Cámara de Diputados, expuso de manera extensa que la cuestión relativa al Distrito Federal era más que un problema de tipo político, un problema de tipo técnico, ya que el municipio no se había desarrollado plenamente en la Capital de la República y mostró su preocupación de que la

[43] Álvarez, Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 78.

supresión del municipio en el Distrito Federal se extendiera a los demás Estados de la República. Decía:

> *"¿Cómo hablar de fracaso del municipio?¿Por qué no, ya que se trata de afirmar por una parte la organización cívica del país a base del municipio libre en todo el territorio de la República, no damos realmente libertad a los municipios?...En estos momentos, la tendencia en todas partes del mundo no es la de matar la libertad de los municipios; al contrario, es la de purificarla, la de hacerla eficaz, la de hacerla útil..."*[44]

De igual forma refería hábilmente que el principio democrático, radicaba precisamente en la participación de la población en los asuntos públicos y que era un error suprimir la participación de esta en los asuntos de Gobierno en el Distrito Federal, debiéndose buscar alternativas creativas para este fin, siendo congruente con los principios democráticos:

> *"¿Por qué no se recurre a la elección indirecta desde el punto de vista ya no del sufragio de cada hombre , de cada ciudadano , sino a la elección desde el punto de vista de la organizaciones sociales establecidas?¿Por qué no se recurre al sistema de representación proporcional , por que no se da intervención al elemento obrero organizado?...por que no se da igual intervención a los elementos de la clase media y al gobierno mismo para presidir esta asociación , y en esa forma se consigue no violar el principio del sufragio, y en cambio se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal?"*[45]

Es importante destacar que todos los participantes en el debate en torno a esta iniciativa coincidían respecto de la necesidad de replantear el municipio libre en el Distrito Federal.

---

[44] *Ibidem*, p. 80.
[45] *Ibidem*, p. 81.

La intervención contra el Dictamen que tuvo el Diputado Ricardo Treviño, no obstante lo anterior, dejo patente la necesidad de desaparecer el municipio libre, aduciendo que las obligaciones del Gobierno de la Ciudad, en materia de servicios públicos no eran cumplidas con eficiencia, debido a lo disperso de las funciones de las autoridades y lo extenso de la Ciudad y del propio Valle de México:

> *"...deben suprimirse los ayuntamientos del Distrito Federal pero no con ese argumento, sino con otro: que es necesario que desaparezca esta disparidad de instituciones y de personas que intervienen en la administración de los servicios públicos. Los servicios públicos de la Ciudad de México son servicios comunes no solo al Distrito Federal sino al Valle de México..."*[46]

Adicionalmente reconoció la necesidad de unificar el mando y la líneas de Gobierno en torno a un Distrito Federal, con una creciente población que demandaba la atención de sus necesidades en materia de servicios públicos.

Las intervenciones en pro del Dictamen fueron varias, pero podemos destacar la que tuvo el Diputado Alejandro Cerisola, que señaló la incapacidad de los municipios para prestar los servicios públicos más elementales, debido a que en la práctica los municipios en el Distrito Federal no eran autónomos y por lo tanto la prestación de los servicios públicos quedaba de hecho a cargo del Gobernador de la Ciudad. De igual forma sostuvo que debido a la concurrencia de los Poderes Federales y el Gobierno Local, esta situación se traducía en conflictos por falta de unidad de mando y que finalmente derivaban en el incumplimiento de las obligaciones encomendadas al

[46] Diario de Debates de la Cámara de Diputados, XXXII Legislatura, Año Legislativo II, Número 3, México 16 de mayo de 1928, p. 24.

último. En cuanto a lo asentado por el Dip. Vicente Lombardo Toledano dijo que la intención no era desaparecerlo en la República, sino que la organización del Distrito necesitaba replantearse, para cumplir eficazmente con sus objetivos , entre ellos la prestación de los servicios públicos , pero que había de ser claros que en este caso el Distrito Federal no era un Estado más de la República, por último, citó que el artículo 115 Constitucional que establece el municipio libre quedaba intacto.[47]

Consideramos que de un análisis a los debates suscitados, no se esgrimieron en realidad motivos o razones jurídicas sino que el argumento principal de la reforma era que en la práctica el municipio libre no cumplió con las expectativas en la Ciudad de México, y así lo manifestó en el debate el Diputado Alfonso Ramírez:

> *"...el alegato mas elocuente contra el municipio libre, no de la República, sino escrito en una forma indestructible y evidente por los hechos mismos; la requisitoria más vibrante contra el ayuntamiento de la Ciudad de México la ha escrito el mismo ayuntamiento con su historia de fracasos y de inepcias".*[48]

Así el debate las posiciones quedaron fijadas y se recibió en la misma sesión de 16 de mayo de 1928, una carta de adhesión al proyecto de reformas de Álvaro Obregón, firmada por los Presidentes Municipales de Tacuba, Mixcoac, San Ángel, La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, e Ixtapalapa, así como de los Regidores de esos Ayuntamientos, levantándose la sesión sin recoger la votación del Dictamen por falta de quórum legal.

---

[47] *Ibidem*, p. 23.
[48] *Idem.*

La votación se dio en la sesión del día jueves 17 de mayo de 1928, con un resultado de 174 votos a favor, y 21 votos en contra del Dictamen por el que se suprimían los municipios en el Distrito Federal, y el Gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República , el cual lo ejercería a través de los órganos que posteriormente se señalarían en la Ley, de igual forma se facultó al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal .

La reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución Política se decreto tal como fue presentada por el Presidente Álvaro Obregón, con los adendums realizados por él mismo, con lo que se dio paso a una nueva forma de organización interna en el Distrito Federal; el Departamento del Distrito Federal.

2.4.2 Creación del Departamento del Distrito Federal y su Ley Orgánica.

Como consecuencia de la reforma al artículo 73 fracción VI, aprobada por el Congreso de la Unión, mediante la cual se suprimieron los municipios en la Ciudad de México, surgió la necesidad de crear la nueva legislación que regiría la Estructura Orgánica del Distrito Federal adoptada a partir de ese momento, situación que se dio con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales,[49] la cual fue expedida por el presidente interino Emilio Portes Gil el 31 de diciembre de 1928 y que daba paso a la creación del Departamento del Distrito Federal.

Dentro de esta Ley Orgánica se señalaron los límites del Distrito Federal, ratificándose los fijados por medio de los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, dividiéndose en el Departamento Central formado por las extintas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya, y Mixcoac y por trece nuevos Órganos denominados Delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzcapozalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacan, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En la misma Ley Orgánica se estableció que el Gobierno del Distrito Federal, correspondía al Presidente de la República, quien lo ejercería a través de un Órgano dependiente del mismo, por virtud de la reforma al artículo 73 fracción VI de 1928, y que se denominó Departamento del Distrito Federal, a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual era nombrado y podía ser removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

---

[49] Tena, Ramirez, Felipe, *op. cit.*, p. 344.

Dicho Departamento del Distrito Federal tenia una naturaleza jurídica similar a los Departamentos Administrativos de Estado, con la única salvedad que solo se conocía sobre asuntos locales es decir en el Distrito Federal y no del ámbito general en el país.[50]

De igual manera la Ley Orgánica en comento determino la creación de las Figuras de Delegados, Subdelegados, y demás funcionarios que se determinara por Ley, los cuales tenían a su cargo la prestación de los Servicios Públicos en el Distrito Federal.

La creación del Consejo Consultivo del Departamento Central y con Consejos Delegacionales en cada una de las mismas, integrados por grupos representativos de la Ciudad, principalmente de las Cámaras de Comercio, Industria, Asociaciones de propiedad, de inquilinos, de agrupaciones de campesinos y obreros entre otras. Este Consejo Consultivo estaba compuesto por dieciséis propietarios y sus respectivos suplentes:

> *"Para 1941, se estableció el Consejo consultivo de la Ciudad de México, con facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos. Este órgano estaría integrado por representantes de asociaciones gremiales. El Jefe de Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones, que deberían contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados."*[51]

Las facultades otorgadas a los Consejos Consultivos, básicamente eran funciones identificadas con sugerencias y propuestas en las materias de políticas de gobierno,

---

[50] *Cfr.* Tena, Ramírez Felipe, *op cit*, pp. 343-345.
[51] Concha, Cantú, Hugo, A., *Estatuto de Gobierno Comentado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/ Departamento del Distrito Federal, México 1996, p. 197.

y en especifico a la reforma de los reglamentos, así como el establecimiento de estrategias y medidas tendientes a la mejor prestación de los servicios públicos en la Ciudad de México.

2.5 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los Órganos de Gobierno Local en el Distrito Federal.

Resultado de todo el proceso histórico señalado en capítulos anteriores y derivado de diversas modificaciones a los artículos Constitucionales referentes al Distrito Federal, desde el año de 1994 el Distrito Federal cuenta con un Estatuto de Gobierno que le delimita su actual organización Jurídica y Política.[52]

Esta norma fundamental para el Distrito Federal, es resultado de la reforma Constitucional de 1993 al artículo 122, que aportó grandes avances para el Gobierno del Distrito Federal, como son el otorgamiento de facultades Legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el establecimiento de un mecanismo de elección del Jefe del Distrito Federal y la creación de Consejos Ciudadanos como Órganos de participación ciudadana y representación vecinal.

Lo señalado en el párrafo anterior debe entenderse como una adecuación al origen del Distrito Federal, de acuerdo a su evolución histórica, la cual encuentra sustento en la creciente participación de la ciudadanía en la vida política del Distrito Federal, como un claro signo de participación democrática y lo que ha sido llamado " la Reforma Política del Distrito Federal".

Esta reforma política debe ser conceptualizada como un proceso dinámico que se ha venido llevando a cabo desde la creación misma del Distrito Federal en el año de 1824, y que ha tenido grandes contrastes respecto a su contenido según la época, lo que en

[52] *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, 26 de Julio de 1994.

este caso habremos de analizar la transformación del Distrito Federal a partir del año de 1977.

Ya desde el año de 1977 con la reforma al artículo 73 fracción sexta de la Constitución Política, en virtud de la cual se incluía como forma de participación ciudadana al referéndum y a la iniciativa popular, y su posterior inclusión dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se perfilaba una mayor inclusión de la Ciudadanía en las políticas de Gobierno del Distrito Federal así como en la creación y modificación de las leyes en el Distrito Federal.

Aunque el referéndum y la iniciativa popular en ese entonces no se pusieron en práctica, ello representó un logro Político para la Capital de la Republica en materia de derechos ciudadanos de sus habitantes.

Además de estas figuras de participación ciudadana, una mayor intervención de los partidos políticos a partir de entonces posibilitaba mayor pluralidad democrática, "los cambios introducidos por la reforma política de 1977, particularmente la entrada de nuevos partidos políticos por la vía del registro condicionado, contribuyeron al desarrollo de la competencia electoral tanto en el país como en el Distrito Federal."[53]

De igual forma con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, se incluían nuevas figuras de colaboración ciudadana.

---

[53] *Cfr.* Becerra, Chávez, Pablo, Javier, " La Reforma Político-Electoral en el D.F." , *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, I.E.D.F. México 2001.

Los Órganos de colaboración vecinal creados fueron los siguientes:

a) Los Comités de Manzana.

b) Las Asociaciones de Residentes

c) Las Juntas de Vecinos

d) El Consejo Consultivo del Distrito Federal

Ante la insuficiencia de los Órganos de colaboración vecinal señalados, y la necesidad de contar con un Órgano Legislativo de carácter Local que atendiera de manera particular los requerimientos de los habitantes del Distrito Federal, el 19 de junio de 1986 se publicó una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, para realizar una serie de audiencias publicas con la finalidad de recoger propuestas de la ciudadanía y diversos sectores de la sociedad y académicos en el Distrito Federal, encaminadas a establecer mecanismos de participación ciudadana acordes con la nuevas circunstancias.

De esta forma el resultado de estas consultas, motivaron al titular del Ejecutivo Federal, a presentar el 28 de diciembre de 1986 una iniciativa de reformas a la Constitución Política en sus artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y además la derogación de la fracción VI del artículo 74 Constitucional.[54]

La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Gobernación y puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la cual incorporo las propuestas de los partidos representados en la Cámara, que en ese

[54] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura, Número 50, México 28 de Diciembre de 1986. p 240.

entonces eran: el Partido Popular Socialista, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Demócrata Mexicano de los Trabajadores.

Las reformas presentadas por Ejecutivo Federal fueron dictaminadas favorablemente por el Congreso de la Unión y aprobadas a su vez por las Legislaturas de los Estados, mediante estas se precisó la creación de un Órgano denominado, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual contaba con la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, y de diversas materias encaminadas a la optimización de la Administración Pública del Distrito Federal, de la mejor prestación de los servicios públicos, y diversas de carácter reglamentario, suprimiendo de entre estas materias a la laboral, dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

Así en el año de 1988, como consecuencia de la reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución, se determinó la creación de un Órgano de representación popular en el Distrito Federal denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual fue electo simultáneamente con la LIV Legislatura del Congreso de la Unión en ese mismo año e instalada el 14 de noviembre de 1988, misma que constituye el antecedente de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal .

Dicha Asamblea estaba constituida por 66 Representantes, electos 40 de estos bajo los principios de mayoría relativa y 26 bajo el principio de representación proporcional.

En su origen contaba con facultades de recomendación hacia el Jefe del Departamento del Distrito Federal sobre la mejor prestación de los servicios públicos y la de expedición de bandos de policía y buen gobierno, así como otras que se le señalaron

expresamente de carácter reglamentario, básicamente relacionadas con la prestación de los servicios públicos en la Ciudad de México, teniendo además una marcada limitación en su funcionamiento. Adicionalmente estaba y esta facultada para presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión en materias exclusivas del Distrito Federal.[55]

Es importante señalar que la facultad reglamentaria otorgada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, era *sui generis*, ya que la emisión de los reglamentos que se expedían eran de carácter autónomo, toda vez que no existían Leyes previas a su expedición y derivaban directamente de las materias expresamente señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo la Asamblea de Representantes, participaba en el nombramiento de los funcionarios judiciales en el Distrito Federal, al aprobar la designación de los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo.

De igual forma entre sus facultades se encontraban la de citar a comparecer ante su pleno a los funcionarios encargados de la Administración Pública en la Ciudad, con el objeto de que informasen sobre los asuntos de su competencia y el desarrollo de las políticas de Gobierno, así como recibir un informe del estado de la Administración Pública del Distrito Federal, por parte de un funcionario designado a tal efecto. Contaba de igual forma con la facultad de auditar el Gasto Público en el Distrito Federal,

[55] "Reformas al artículo 73 Constitucional", Departamento de Documentación Legislativa -SIID, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 2002.

remitiendo el resultado de la misma a la Cámara de Diputados siendo un aspecto innovador en cuanto al control presupuestal en la localidad. [56]

Se incluye además la figura de la iniciativa popular, respecto de las materias competencia de la Asamblea de Representantes, dichas iniciativas debían ser presentadas por un mínimo de 10,000 ciudadanos plenamente identificados.

La función Judicial, quedó a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, integrado por el número de Magistrados determinados en su Ley Orgánica. Los nombramientos de dichos Magistrados correspondían al Presidente de la República, y eran ratificados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Ministerio Público en el Distrito Federal, quedaba a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien dependía directamente del Presidente de la República el cual podía nombrarlo y removerlo libremente.

La elección de un Gobernante en el Distrito Federal era un hecho que en esos momentos (1988) no se tenía contemplado, básicamente por que se consideraba la tesis sustentada en 1928 con la supresión de los Ayuntamientos en el Distrito Federal, de conservar la unidad de mando que debía tener la Ciudad de México, como asiento de los Poderes Federales, por lo que era preciso que su Gobierno y Seguridad siguieran al mando del Presidente de la República.

Las reformas graduales a los artículos 44, 73 fracción VI y 122 de la Constitución Política, han posibilitado la expedición de nuevos ordenamientos orgánicos para el

[56] *Idem.*

Distrito Federal, y que como se ha apuntado ha desembocado en la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la consecuente creación de sus Órganos de Gobierno tal como los veremos más adelante.

El 6 de julio de 1993, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales relativos al Distrito Federal, en específico a los artículos 31 frac. IV, 44, 73 frac. VI y VIII y XXXIH, 74 frac. IV, 79 frac. II, 89 frac. II, 104, frac., 1 B, 105 y 107 frac. VIII, inciso a , y 122, de igual forma se propuso cambiar la denominación del Titulo Quinto a "De los estados de la Federación y del Distrito Federal", las cuales fueron turnadas a las Comisiones Legislativas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, y que fueron aprobadas en la Cámara de Diputados por 319 votos a favor.[57]

Fue el 25 de Octubre de 1993 con las reformas aprobadas por el Congreso de Unión y las Legislaturas de los Estados y Decretadas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, que como resultado de las diversas mesas de trabajo y foros organizados, se modificaron sustancialmente los artículos 44, 73 fracción VI, 89 fracción II y 122, donde se establece que el Congreso de la Unión expida un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal el cual esta encaminado a señalar las facultades de las Autoridades Locales en el Distrito Federal, denominándolas Órganos de Gobierno Local, que sin llegar a ser Poderes, como en los Estados de la República, se identifican en sus funciones con estos.[58]

---

[57] *Cfr*"Reformas al artículo 122", Departamento de Documentación Legislativa -SIID, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 2002 , p. 2.
[58] *Idem.*

Al respecto con este último punto, señala acertadamente Miguel Pérez, que el Congreso de la Unión es el único Facultado para emitir el Estatuto de Gobierno que regirá la organización del Poder de la sede de los Poderes de la Unión. El Estatuto de Gobierno se erige como referente normativo superior e inmediato que deben atender las leyes que emita la Asamblea Legislativa y del cual dimanan las atribuciones de los Órganos Locales de Gobierno. [59]

En opinión del Constitucionalista Elisur Arteaga Nava, con la expedición del Estatuto de Gobierno: " no se ha llegado al extremo de crear una nueva entidad; algunas disposiciones constitucionales impiden considerarla así. No obstante, hay elementos para estimar que se esta frente a una nueva forma de organización política local. El Distrito Federal, contará con Órganos de Gobierno que se denominan autoridades, nos se les ha dado el rango de Poderes; no lo serán, a pesar de que gozaran de autonomía y ejercen actos de autoridad. No se alude al principio de división de Poderes, aunque le ha sido establecido y se deriva de los textos. Dichos poderes y los habitantes están sujetos a un Estatuto que les es impuesto y no a una Constitución que emitan mediante sus representantes." [60]

Es cierto que las autoridades en el Distrito Federal, no son Poderes, pero esto no deriva de sus funciones, que básicamente son las mismas que realizan las autoridades estatales, sino por la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en oposición a la de los Estados de la Federación y que si bien es cierto las modificaciones que se han dado a la Constitución Política, en el sentido de dotar de mayor autonomía a las autoridades en el Distrito Federal, es precisamente que el propio estatus jurídico del Distrito Federal,

[59] López , Pérez, Miguel, "El Control Político en el Régimen Constitucional del Distrito Federal", *Alegatos* Numero 46, Universidad Autónoma Metropolitana, México 2000, p. 549.
[60] Arteaga, Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, México 1999, p. 469.

impide que sus autoridades sean consideradas como Poderes en tanto no exista una disposición Constitucional que señale lo contrario.

La nueva organización jurídico política del Distrito Federal quedó de esta forma determinada en el artículo 122 de la Constitución, el cual reformado el 25 de octubre de 1993, estableció las bases a las que se sujetarían los Poderes Federales y los Órganos Locales de Gobierno. Dentro de este artículo, se facultaba al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que en esta disposición fueran desarrolladas ampliamente las materias señaladas en el artículo 122, entre ellas lo relativo a los Órganos Locales de Gobierno y su facultades.

Se reconocieron en el texto de este artículo 122 a los siguientes Órganos de Gobierno Local: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. [61]

Las funciones de la Asamblea de Representantes, se transforman de ser meramente reglamentarias a ser legislativas, señalándose a la inversa de las Legislaturas de los Estados de la República las materias de su competencia, las cuales básicamente eran en Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y 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 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

[61] "Reformas al artículo 122", *op. cit.*, p. 3.

desarrollo, desarrollo urbano y uso de suelo, establecimiento de reservas territoriales, preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales, construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y transito; estacionamientos, servicio público de limpia , 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 III del artículo 3° Constitucional. [62]

Se establece por primera vez la llamada cláusula de Gobernabilidad mediante la cual se garantiza que el partido que obtenga el 30 por ciento de la votación y mayor número de constancias de mayoría, se le otorguen el número de representantes suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. [63]

En virtud de esta reforma Constitucional del año de 1993 y la posterior expedición del Estatuto de Gobierno por parte del H. Congreso de la Unión publicado el 26 de Julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la designación del Jefe de Gobierno cambia con el esquema aplicado anteriormente, mediante el cual el Presidente de la República elegía a un Jefe de Departamento el cual podía ser removido libremente por aquel, y se establece un sistema de elección indirecta, señalando una nueva denominación para el Gobernante del Distrito Federal la cual fue Jefe del Distrito Federal.

La elección de éste Jefe del Distrito Federal se contemplo que se realizara de manera indirecta, de tal forma que al igual que antes, fuera nombrado por el titular del Ejecutivo

---

[62] *Ibidem*, p. 5.
[63] *Ibidem*, p. 4.

Federal, pero con la modificación de que la designación se haría de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal del grupo mayoritario, de los Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, situación que aunque no aconteció, marcó un precedente de tipo democrático en la Ciudad, ya que de manera indirecta la ciudadanía participaba, al ser nombrado dicho Jefe del Distrito Federal, de entre los funcionarios que a su vez fueron elegidos por ellos.

El Jefe del Distrito Federal, es a partir de ese momento el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, importante cambio, tendrá una duración en su encargo de 6 años, además podrá ser removido de su cargo por el Senado o por la Comisión Permanente, en los periodos de recesos, debido a causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o afecten el orden público en el Distrito Federal, en este caso, así como en caso de falta absoluta, el Presidente de la República procederá a nombrar a un sustituto.[64]

Se mantiene la función Judicial en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y el Ministerio Público sigue a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, pero con la salvedad que el nombramiento y remoción de este lo hará a partir de ese momento el Jefe del Distrito Federal, con la ratificación del Presidente de la República.

Es así que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expedido en 1994, no obstante que ha sufrido diversas reformas en su contenido a la fecha, en esencia como documento fundamental para la organización del Distrito Federal, conserva esta naturaleza y a efecto

[64] *Ibidem*, p. 6.

de analizar su estructura haremos un análisis general a partir de su expedición destacando las reformas más importantes se le han realizado.

Al momento de la expedición del Estatuto de Gobierno en el año de 1994, se establecieron básicamente los siguientes tópicos[65]:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los Órganos de Gobierno de esta Entidad Federativa, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que al momento de su expedición, en Julio de 1994 eran: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

b) Determina la naturaleza del Distrito Federal, en concordancia con el artículo 44 Constitucional reformado y publicado el 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, señalando que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y otorgándole el carácter de Entidad Federativa .

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.

[65] *Cfr.* AAVV, *Estatuto de Gobierno Comentado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Departamento del Distrito Federal, México 1996.

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución entre sus Órganos Centrales y Desconcentrados, así como la posible creación de entidades paraestatales.

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en las demarcaciones territoriales, de un Consejo de Ciudadanos, con funciones de gestión supervisión, evaluación y en su caso consulta y aprobación de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal, aplicables en las propias demarcaciones.

Fue adicionado y reformado por dos decretos expedidos por el Congreso de la Unión, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Junio del año de 1995, y otro de 12 de Diciembre de 1994, mediante los cuales se precisó la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos y la regulación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal respectivamente.[66]

Se establecieron las bases para la elección directa de Consejeros Ciudadanos, en cada demarcación territorial, los cuales tenían funciones de gestión, supervisión, evaluación y en su caso aprobación y consulta de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal.

En fecha 22 de agosto de 1996 la Constitución Política fue reformada nuevamente en su artículo 122[67] el cual establece la organización jurídica del Distrito Federal, aportando consigo los siguientes cambios:

---

[66] *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, México 3 de junio y 12 de diciembre de 1995.
[67] *Cfr.* Reformas al artículo 122, *op. cit.*, p. 13.

1.- El cambio de denominación del Gobernante del Distrito Federal, quedando como ***Jefe de Gobierno del Distrito Federal***, cuya elección seria directa a partir del año de 1997

2.- La Asamblea de Representantes deja de existir, para dar paso a un Órgano con facultades legislativas expresamente señaladas en la base tercera inciso c) del artículo 122 Constitucional, denominado ***Asamblea Legislativa del Distrito Federal*** y compuesto por 66 Diputados Locales, 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

3.- La ***elección directa por medio de votación libre y secreta de los Titulares de los Órganos Políticos Administrativos en las Demarcaciones Territoriales,*** en los que se divida el Distrito Federal.

Como consecuencia de esta reforma, el Congreso de la Unión, adecuo el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para hacerlo acorde con las nuevas disposiciones del artículo 122, estas reformas al Estatuto fueron publicadas el 4 de diciembre de 1997, en el Diario Oficial de la Federación e incluyeron nuevas facultades a sus Órganos de Gobierno Local así como su denominación entra las que destacan las siguientes:

a) Reitera que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Locales de Gobierno; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, (antes Jefe del Distrito Federal), la Asamblea Legislativa del

Distrito, (anteriormente Asamblea de Representantes) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

b) La elección a través de votación universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

c) La supresión de facultades del Presidente de la República, ya no nombraría al Jefe del Distrito Federal como consecuencia de su elección por parte de la Ciudadanía, no tendría de igual forma la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa, así como el formular observaciones y promulgar en su caso las Leyes que esta emita, la de solicitar a la Comisión de Gobierno de la misma Asamblea la realización de periodos extraordinarios de sesiones. El traslado de estas facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue decretado a partir de ese momento.

d) La enunciación de las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias expresamente señaladas.

e) La enunciación de las facultades del Jefe de Gobierno, las cuales fueron ampliadas considerablemente, destacando entre estas la facultad de nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal con la aprobación del Presidente de la República.

f) Los requisitos a cumplir por los candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

g) La inclusión de la iniciativa popular en materias que no sean de carácter fiscal o de contenido económico.

h) La inclusión del mecanismo de participación Ciudadana, denominado Plebiscito, a través del cual el Jefe de Gobierno está facultado para consultar a la ciudadanía, respecto de actos o acciones e inclusive decisiones de temas que sean trascendentes en el Distrito Federal.

i) Se establecen las bases para la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. [68]

Cabe hacer mención en este punto las reformas al Código de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996, que posibilitaron la elección tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y mediante las cuales se sentaron las nuevas bases de participación ciudadana y que derogó por medio de su artículo tercero transitorio las disposiciones relativas a los Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, lo que llevo a su posterior desaparición.

Con los cambios propuestos para el Distrito Federal en 1996, se desalienta la esencia de un nivel de Gobierno Autónomo, a pesar de que la función legislativa ejercida a través de la Asamblea Legislativa; ya que si se compara la situación del Distrito Federal con otros ordenes de gestión pública local- entidades federativas y municipios- se

[68] Diario Oficial de la Federación, México 4 de diciembre de 1997.

está ante la existencia de un nuevo régimen que se erige como nivel de gobierno intermedio.[69]

Podemos señalar respecto del Contenido del Estatuto de Gobierno, que deriva directamente del artículo 122 Constitucional, lo siguiente:

- Se mantiene el carácter de Órgano Legislativo del Congreso de la Unión al no contar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con plena Autonomía, en materia de reformas al Estatuto de Gobierno, en materia de aprobación del techo de endeudamiento para cubrir el presupuesto local, de responsabilidades de los servidores públicos, de deuda pública y de seguridad pública en el Distrito Federal.

- Se mantiene un sistema en el cual el Congreso de la Unión determina cuales son los derechos de los Ciudadanos del Distrito Federal y cuales son las funciones de sus Órganos Locales de Gobierno, además de establecer la forma de Organización Administrativa Interna del Distrito Federal, por ser el propio Congreso de la Unión, el que reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Se establece un sistema electoral, que imposibilita un participación democrática plena de la Ciudadanía, toda vez que en las elecciones del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, de igual forma se mantiene la llamada cláusula de gobernabilidad, mediante la cual se puede

[69] *Cfr.* Roqué, Fourcade, Elsa, "La Organización del Distrito Federal : primeras reflexiones sobre la Reforma Constitucional", *Alegatos*, Número 34 , septiembre – diciembre 1996, México 1996, p 652.

asignar el 51 % de las Diputaciones en la Asamblea Legislativa, a un solo Partido Político , obteniendo el 30 % de la votación total y el mayor número de constancias de mayoría en la circunscripción territorial del Distrito Federal.

Capítulo III

La Propuesta de Reforma de 8 de Noviembre de 2001 al Artículo 122 de la Constitución Política de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.1 La iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al artículo 122 Constitucional.

En el marco de la transformación del Distrito Federal durante los últimos 15 años, cobra importancia la propuesta de Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política referentes al Distrito Federal (en lo sucesivo Iniciativa), presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, en fecha 14 de Noviembre de 2001.[70]

En fecha 8 de noviembre de 2001 fue presentada en sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicha iniciativa con el objeto de reformar y adicionar 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.[71]

En esa misma fecha la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 19 del Reglamento para su Gobierno Interior, turnó la iniciativa a la Comisión de Estudios Legislativos y Practicas parlamentarias para su análisis y dictamen.

El día 9 de noviembre de 2001 la Comisión de Estudios Legislativos y Practicas parlamentarias sometió a consideración del pleno el Dictamen a la iniciativa de reformas y adiciones los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108,

[70] *Cfr.* Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 28, México 15 de noviembre de 2001, p. 9.
[71] *Cfr.* Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 15.

109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada por el Pleno de la Asamblea Legislativa por unanimidad de los presentes con 60 votos en pro , 0 votos en contra y 0 abstenciones. [72]

En este apartado nos centraremos en el análisis sobre la redacción al artículo 122 Constitucional, que propone una nueva forma de organización jurídico- política del Distrito Federal, de acuerdo a las expectativas de autonomía que se han venido planteando dentro de los ámbitos político y académico.

Con la finalidad de realizar un análisis comparativo de la iniciativa con el texto actual del artículo 122 se detallarán de forma puntual los aspectos centrales de la misma, considerando que este artículo es modificado sustancialmente en su contenido por lo que se habrá de señalar esta situación en cada caso.

En el primer párrafo propuesto para el artículo 122 Constitucional se establece la autonomía del Distrito Federal en los términos de la propia Constitución y de un Estatuto Constitucional que se incorpora como un nuevo elemento dentro de la organización interna del Distrito Federal.

> **"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." [73]

---

[72] *Cfr.* Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 25 , México 9 de noviembre de 2001, p. 41.
[73] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 23.

La redacción actual del párrafo primero del artículo 122 expresa en términos similares que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo tanto de los Poderes Federales como de los Órganos de Gobierno Local, se mantiene un cogobierno por parte de estas autoridades.[74]

De igual forma el texto de la iniciativa se mantiene el concepto establecido en la Constitución Política en su artículo 44, mediante el cual se ratifica que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual 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, de tal forma que el texto de la propuesta es el siguiente:

> "De acuerdo con la naturaleza jurídica del Distrito Federal definida por el artículo 44 de este ordenamiento:" [75]

Cabe apuntar que la utilización de la expresión "ordenamiento" para referirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es inapropiada y se propone al igual que en el texto vigente del artículo 122.

Enseguida se señalan las facultades de los Poderes Federales en relación al Distrito Federal, cabe destacar que solo se incluyen a dos al Legislativo y al Ejecutivo y no se menciona al Judicial, esta omisión es igual presente en el vigente artículo 122, que no obstante de señalar al Poder Judicial no se le atribuyen facultades respecto del Distrito Federal en ese mismo artículo.

---

[74] *Cfr.* González, Oropeza ,Manuel, *op. cit.*, p. 63.
[75] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 23.

Es de hacer mención, respecto de estas facultades atribuidas a los Poderes Federales, en lo que se refiere al Congreso de la Unión sus facultades se limitan a dictar las reglas que aseguren el correcto funcionamiento de los Poderes de la Unión y a diferencia del texto actual donde la Expedición y Reforma del Estatuto de Gobierno le Corresponde al Congreso de la Unión[76], en la iniciativa se habla de crear un Estatuto Constitucional para el Distrito Federal, el cual se propone que sea expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en este Estatuto Constitucional se determinaran la organización y funcionamiento del Gobierno Local del Distrito Federal.

Respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que se propone suprimir sus facultades en lo relativo a la propuesta de endeudamiento para cubrir el presupuesto de egresos del Distrito Federal; en lo relativo a presentar iniciativas sobre leyes concernientes al Distrito Federal y sobre la propuesta de quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción de este.

> "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.

[76] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122, Ed. Porrúa, México 2002, p.127.

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 período, o de un substituto 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."[77]

Se menciona dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma Constitucional, el principio de rigidez del Estatuto Constitucional, consistente en la modificación y reforma de este Estatuto, deberá realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, donde "ordinariamente se exige una mayoría especial." [78]

"C.- La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas:

[77] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 24.
[78] Arteaga, Nava, Elisur, *op, cit,*. p. 6.

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." [79]

El termino "rigidez" utilizado dentro de la exposición de motivos de la propuesta para la reforma de dicho Estatuto Constitucional es jurídicamente inapropiado y en cierta medida contradictorio, toda vez que "la intangibilidad de la Constitución en relación con los Poderes constituidos significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema constitucional se admite ciertamente que cualquier Órgano constituido pueda poner mano en la Constitución..." [80]

En el caso de la iniciativa de estudio se denomina al Documento que determinara la organización interna del Distrito Federal, como "Estatuto Constitucional", lo que vendría a ser una especie hibrida entre el Estatuto de Gobierno vigente y las Constituciones de los Estados, y dado el reconocimiento de que el Distrito Federal es una Entidad Federativa distinta a los Estados, es por esta razón que no puede contar con una Constitución Local, en todo caso la emisión de un Estatuto Constitucional, no se debería realizar por un Órgano Constituido, es decir, la Asamblea Legislativa, tal como se previo en el Artículo Quinto Transitorio de la propuesta que a la letra dice:

[79] *Idem.*
[80] Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 11.

"Artículo Quinto.- 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".[81]

En este punto es prudente hacer mención que la Asamblea Legislativa, bajo las condiciones actuales, no podría darle al Distrito Federal un documento fundamental, bajo cualquier denominación, toda vez que el autor del mismo debe de ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los Órganos. La doctrina designa al que emite tal Documento Fundamental Poder Constituyente y a los Órganos emanados de este, los llama Poderes Constituidos.[82]

De igual forma en la iniciativa se establece lo previsto en el artículo 124 Constitucional, señalando que las facultades que no están concedidas expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a las autoridades del Distrito Federal.

Se pretendía revertir de esta forma el sistema vigente de materias expresamente señaladas a los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en especifico a las que tocan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal donde se hace un enlistado sobre cuales materias se puede legislar legalmente sin invadir la competencia del Congreso de la Unión.

---

[81] Diario de los Debates de la Asamblea del Distrito Federal, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de Noviembre de 2001, p. 24.
[82] Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 10.

En cuanto a los bienes del dominio público de la Federación en el Distrito Federal se introduce un párrafo que busca garantizar en todo momento el funcionamiento de los Poderes de Unión sometiendo su bienes inmuebles a su propia jurisdicción:

> "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."[83]

Enseguida en lo referente a la propuesta de manejo de la hacienda pública en el Distrito Federal se amplían los alcances del actual artículo 122 Constitucional, ya que dispone la aplicación al Distrito Federal del artículo 115 Constitucional fracción IV; en el texto vigente del artículo 122, sólo se refiere al inciso c de la fracción cuarta del dicho artículo 115 del mismo, es decir, sólo lo relativo a los servicios públicos; con esto se busca acercar más la organización del Distrito Federal en funciones a las que llevan a cabo los municipios en los Estados[84], consecuentemente se propone en los siguientes términos :

> "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."[85]

Al igual que en el marco jurídico actual se reafirma el carácter de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como Órgano Legislativo en el Distrito Federal, pero se modifica su integración al disponerse que estará compuesta por un 60% de Diputados electos según el principio de mayoría relativa y un 40% bajo el principio

---

[83] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 24.
[84] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, *op. cit.*
[85] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 24.

de representación proporcional, en proporción de un representante por cada doscientos mil habitantes, propone cambiar con el esquema actual que deja al Estatuto de Gobierno la definición de la propia composición de este órgano, de esta forma se modificaría sustancialmente la conformación de dicha Asamblea Legislativa, dada su actual composición de 66 Diputados , 40 bajo el principio de mayoría relativa y 26 bajo el principio de representación proporcional, de acuerdo al numero de votación obtenida:[86]

> "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." [87]

En cuanto a los requisitos para ser Diputado a la Asamblea Legislativa, se conserva el actual sistema estableciendo que los requisitos para estos no serán menores de los que se exigen para ser Diputado Federal y señalándoles las mismas prevenciones que se establecen para estos:

---

[86] *Cfr.* Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 37, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Colección ordenamientos jurídicos, México 1999, p. 21.

[87] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de noviembre de 2001, p. 24.

"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."[88]

Un cambio sustancial en el proceso de participación de reformas a la Constitución, lo constituye la fracción V del artículo 122 de la iniciativa, que propone la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el proceso previsto en el artículo 135 de la Constitución Política, además de facultarla a presentar iniciativas de Ley o decreto ante el Congreso de la Unión. En el marco jurídico vigente la Asamblea Legislativa no participa de este proceso de reformas a la Constitución Política y solo puede presentar iniciativas de Ley exclusivamente en materias que versen sobre el Distrito Federal.[89]

"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."[90]

Respecto del Jefe de Gobierno, la propuesta ratifica el carácter electivo y el periodo sexenal del ejercicio de su gobierno. Se mantiene el principio de no reelección, además de preverse nuevas disposiciones para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno. Si nó se presentaré el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa nombrará un interino:

"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

[88] *Idem.*
[89] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122, *op. cit.*, p 132.
[90] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de noviembre de 2001, p. 24.

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 período constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno electo o la elección no estuviese hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo período haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino."[91]

En caso de que la falta absoluta del Jefe de Gobierno ocurriera dentro de los dos años del periodo Constitucional, se propone que la Asamblea Legislativa, sea la que designe a un interino. Si se excede este periodo de dos años designara un sustituto que concluya el periodo. Cuando se designe un jefe de Gobierno interino se deberá expedir nueva convocatoria de elección para el Jefe de Gobierno sustituto.[92]

"VII. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del período 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 período, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional.

---

[91] *Idem.*
[92] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122, *op. cit.*

En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional."[93]

En cuanto a los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la iniciativa se mantienen los mismos requisitos que se prevén en la redacción vigente del artículo 122 solo con algunos cambios de redacción sin modificar su contenido.

"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."[94]

Dentro de las facultades y obligaciones constitucionales que se le confieren al Jefe de Gobierno, se mantienen algunas de las vigentes y se agregan nuevas, evidentemente que se mantienen las de promulgar y publicar las leyes que le remita la Asamblea Legislativa, de igual forma puede realizar las observaciones pertinentes a las leyes que esta emita dentro de los diez días hábiles tal como se prevé en la redacción vigente; destaca una nueva facultad derivada a su vez de la propuesta de

[93] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de noviembre de 2001, pp. 24-25.
[94] *Idem.*

modificación al artículo 122 , que es la de presidir un Consejo de Delegados Políticos, el cual tiene como objeto darle unidad y coherencia a la tarea de gobierno, con instrumentos de planeación global y de largo plazo.

Este Consejo se propone que conocerá y opinará sobre las políticas territoriales y administrativas necesarias para lograr un desarrollo integral y armónico de la Ciudad y sus habitantes.[95]

A su vez, la propuesta consideró como punto central de convivencia entre Órganos Locales de Gobierno y los Poderes Federales, la obligación del Jefe de Gobierno de atender las peticiones 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 seguridad 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 esta 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 del Distrito Federal, que resguarden la operación y los intereses de la Federación.

"IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

[95] *Cfr. Ibidem*, pp. 13-16.

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." [96]

Se prevé como un elemento nuevo en el texto del artículo 122 Constitucional la responsabilidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por violaciones al Estatuto Constitucional, así como a las leyes ordinarias y derivado del mal manejo de las

[96] *Ibidem*, p. 25.

finanzas públicas, siendo la Asamblea Legislativa la encargada de conocer y resolver sobre dichas conductas.

> "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."[97]

La organización prevista en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es elevada a rango Constitucional al incluir en la iniciativa que la Administración del Distrito Federal podrá ser centralizada, desconcentrada, paraestatal, agregándose, además la de tipo delegacional.[98]

La iniciativa además, 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 naturaleza jurídica y las necesidades que plantea la dinámica de su gobierno. Como conglomerado

---

[97] *Idem.*

[98] *Cfr.* Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 2°, Ed. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 1999, p. 6.

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 ese mismo sentido, se prevé que en el Estatuto Constitucional se definan con toda claridad los ámbitos de competencia de los delegados políticos, 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.

"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 período de tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los delegados podrán ser removidos de su 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." [99]

[99] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, num. 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 25.

En la iniciativa se incluye al Instituto Electoral del Distrito Federal, como órgano autónomo e independiente encargado de organizar los procesos electorales en el Distrito Federal, en el marco jurídico vigente su inclusión se da en el Estatuto de Gobierno y no en la Constitución.

> "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." [100]

En cuanto a la función judicial esta permanece bajo el actual esquema siendo el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el encargado de impartirla, pero incluyendo como adición en el texto Constitucional la facultad del Tribunal para emitir tesis de jurisprudencia en los términos que fijen las leyes respectivas. En el marco legal vigente se dispone en el Estatuto de Gobierno la facultad del Tribunal Superior de Justicia para emitir su jurisprudencia.[101]

> "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

[100] *Idem.*
[101] *Cfr.* Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 9, *op cit.*

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." [102]

Se incluye a su vez al Tribunal Electoral del Distrito Federal para dirimir las controversias que se susciten con motivo de procesos electorales que se lleven a cabo en la entidad. En el texto vigente de la Constitución no se menciona sobre su existencia, sino que es en el Estatuto de Gobierno donde se le señalan sus facultades.[103]

"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,

[102] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, [102] 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 25.
[103] *Cfr. Ibidem*,. pp. 128- 133.

con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes."[104]

La situación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se mantiene prácticamente idéntica en la iniciativa, al ratificarse su carácter de autoridad encargada de dirimir controversias entre particulares y autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, pero incluyéndose además que conocerá de las controversias que se presenten entre las demarcaciones territoriales como un aspecto nuevo.

"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 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."[105]

---

[104] *Ibidem*, p. 26.
[105] *Idem*.

En cuanto a la función del Ministerio Público en la Ciudad, lo que se propone es establecer en la Constitución lo que actualmente se encuentra en el Estatuto de Gobierno, al señalarse que el Procurador de Justicia este a cargo de dicha función, pero con la novedad que el Ejecutivo Federal ya no participa aprobando el nombramiento que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que sea la Asamblea Legislativa la que ratifique dicho nombramiento.[106]

> "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."[107]

Los cuerpos de seguridad en el Distrito Federal no habían sido tratado previamente ni en la Constitución ni en el Estatuto de Gobierno vigentes por lo que la propuesta de incluir las bases sobre las cuales estos funcionarían, constituye un aspecto nuevo.

> "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."[108]

Se reafirma el carácter de los Órganos de Gobierno local, como sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales excluyendo a las delegaciones, toda vez que se faculta al Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal para conocer de

---

[106] Cfr. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 10, *op. cit.*
[107] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24, México 8 de noviembre de 2001, p. 26.
[108] *Idem.*

las controversias entre la delegaciones y los demás Órganos de la Administración Local. [109]

> "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." [110]

Se señala en el rango Constitucional la participación del Distrito Federal en los Convenios de Coordinación Fiscal. El Distrito Federal al ser parte integrante de la Federación debe participar ampliamente de estos convenios, no obstante lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustento a través de la tesis P/J/ 7/2000 que sólo los Estados de la República son los que participan en dichos Convenios de Coordinación. [111]

> "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." [112]

Se hacen extensivas al Distrito Federal las mismas limitaciones impuestas a los Estados de la República en cuanto a la contratación de empréstitos con otros países, agregando además lo que se prevé en el artículo 122 vigente relativo al endeudamiento en el Distrito Federal, con la salvedad que suprime de plano la participación del Ejecutivo Federal, concerniendo la aprobación de los montos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

[109] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 105 fracción I, inciso k, *op. cit.*
[110] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 26.
[111] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero 2000, p. 630, Tesis P/J/7/2000.
[112] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, pp. 26-27.

endeudamiento para el Distrito Federal, sólo al Congreso de la Unión en los casos que se excedan los montos fijados en la Ley de deuda Pública.[113]

> "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."[114]

Al igual que en la redacción vigente en la iniciativa se incluye el establecimiento de Comisiones Metropolitanas para la atención de los diversos

---

[113] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 117 y 122, *op. cit.*
[114] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Número 24 , México 8 de noviembre de 2001, p. 27.

servicios públicos, así como a las acciones de planeación del desarrollo, en el caso de que el crecimiento demográfico y poblacional forme un área conglomerada, en concordancia a los previsto en el propio artículo 115 fracción sexta.

"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."[115]

En esencia la iniciativa no modifica la naturaleza jurídica del Distrito Federal, conservando su carácter de Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante se restringe el ámbito de los Poderes Federales, en especifico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, pero se sigue dependiendo de estos en ciertos aspectos. En cuanto a sus órganos locales de Gobierno se amplían sus facultades de tal forma que se asemejan en funciones a sus homólogos en los Estados de la República, además se reconoce a las Delegaciones como un nivel de Gobierno de tipo municipal, las cuales cuentan con mayor autonomía financiera y operativa.

[115] *Idem.*

3.1.1. Posición de los Grupos Parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este apartado con la finalidad de realizar un análisis sistematizado de las posturas y posiciones de dicho partidos políticos, respecto de la opinión real y comprobable de los Partidos Políticos Nacionales respecto de las Reformas Constitucionales propuestas, se ordenan las participaciones por orden de importancia de los grupos parlamentarios con representación en la Asamblea Legislativa, de los que tienen mayor número de Diputados a los de menor.

Como fuentes de información se tomaron en cuenta los argumentos dados en la sesión ordinaria de 9 de Noviembre de 2001, sesión en que fue sometido a consideración del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Dictamen a la Iniciativa de Reformas 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 la Comisión de Estudios Legislativos y practicas parlamentarias de la Asamblea Legislativa, 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. [116]

Además se incluyen en algunos casos los puntos de vista y argumentaciones vertidos, en el Foro de Reforma Política del Distrito Federal, organizado por el Instituto

[116] *Cfr.* Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, México 9 de noviembre de 2001, Número 25, p. 5.

Electoral del Distrito Federal, en el año de 2001; y en los distintos medios del Comunicación en la localidad, señalando esta situación en cada caso y previo a la aprobación del Dictamen.

Los puntos de vista vertidos por los coordinadores o representantes de los Grupos Parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los distintos medios de comunicación y foros de participación social y académica, ayudan a comprender y definir cual ha sido la postura real o comprobable de los Partidos Políticos, desde el proceso de gestación de esta iniciativa de reformas a la Constitución Política, hasta la aprobación de la misma en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

El Partido de la Revolución Democrática, como primera fuerza política representada en la Asamblea Legislativa al contar con 19 Diputaciones, en la sesión de 9 de noviembre de 2001 fijo su posicionamiento a través del Diputado Raúl Armando Quintero, el cual resaltó en su participación la necesidad de que el Distrito Federal cuente con una mayor Autonomía en su régimen interno, mostrando su beneplácito por el fortalecimiento de las funciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el cual se invierte el actual sistema de facultades al Distrito Federal y de igual forma al incluirse la participación de la misma Asamblea en el proceso de reformas a la Constitución Política.

> *"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.

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."[117]

Asimismo se reconoció el esfuerzo realizado en materia de otorgarle mayores facultades al Jefe de Gobierno, principalmente las que actualmente corresponden al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

"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:

[117] *Ibidem*, pp. 37-38

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."[118]

Se consideró pertinente el acotar la facultad del Senado de la República en los casos de remoción del Jefe de Gobierno exigiéndose una mayoría calificada por parte de aquel, otorgando mayor rigidez al mismo proceso de remoción, toda vez que se propuso suprimir la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para decretarla.

"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."[119]

En concordancia con los principios y postulados del Partido de la Revolución Democrática se estima que con esta propuesta se consolidan el esfuerzo de las fuerzas democráticas y de izquierda de la capital y se revindica el reclamo social,

[118] *Ibidem*, p. 38.
[119] *Idem.*

representando esto un salto cualitativo en la evolución del régimen político del Distrito Federal.

A su vez en el Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal organizado por el Instituto Electoral de la entidad, se expusieron las necesidades de la Ciudad de México y la adecuación de las disposiciones Constitucionales y Ordinarias para consolidar exitosamente dicho Proceso de Reforma Política, las cuales consistieron básicamente en la homologación de facultades de sus autoridades con las de los Estados de la República y establecer Gobiernos colegiados en las Delegaciones.

> *"En el proceso de reforma política debe buscarse la autonomía para las autoridades locales y la homologación de funciones con las autoridades de los demás Estados, previstas en el artículo 116 constitucional. (Es decir, igualar al artículo 122 con el 116 constitucional.)*
>
> *Para ello sería necesario, en principio:*
>
> *1. Cambiar la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la de Gobernador del Distrito Federal.*
>
> *2. Otorgar el mando directo de la fuerza pública al Gobernador del Distrito Federal.*
>
> *3. Estricta separación y delimitación de actividades entre las autoridades federales y las locales; por ejemplo, que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponda a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión.*
>
> *4. Establecimiento de un régimen jurídico específico en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y sustituir el actual régimen.*

El gobierno de la demarcación estará a cargo de un órgano colegiado, cuyos miembros serán electos en su totalidad por voto universal, libre, secreto y directo. Este órgano estaría encabezado por un individuo, que será el que aparezca en primer lugar de la planilla del partido que haya obtenido mayoría de votos. Los lugares restantes serían asignados por el sistema de Representación Proporcional."[120]

PARTIDO ACCION NACIONAL

La posición del Partido Acción Nacional fue fijada por la Diputada Patricia Garduño Morales en la sesión de 9 de noviembre de 2001 de la Asamblea Legislativa, la cual en su participación destacó el carácter actual del Distrito Federal, opinando que se debía dar paso a la conformación de el Estado número 32 de la República, como un avance en la transición democrática en la Ciudad de México.

"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."[121]

En su posicionamiento respecto de la iniciativa al artículo 122, señaló que el carácter del Distrito Federal, es en cierta medida anacrónico ya que las circunstancias que el dieron origen a su existencia, han cambiado destacando la necesidad de establecer nuevos mecanismos de coexistencia entre los

[120] Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, p. 17.
[121] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, México 9 de noviembre de 2001. Número 25, p. 36.

poderes federales y las autoridades locales, homologándolas en la medida de lo posible con las facultades de los estados de la República.

> *"El concepto de Distrito Federal como sede de 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.*
>
> *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."*[122]

En cuanto a la opinión vertida en el foro de reforma política del Distrito Federal a su vez se hizo patente la necesidad de reformar el actual marco jurídico del Distrito Federal a efecto de posibilitar mayor participación de este en los asuntos de política interna del país, conformándose como el Estado 32 de la República y estableciéndose dentro de su organización interna el modelo municipal, para lo cual se propuso que las acciones a seguir deberían ser las siguientes:

---

[122] *Idem.*

"1) Reformar los artículos 43, 44, 115 y122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que los Poderes Federales dejen de estar a cargo de la entidad en que tengan su sede.

2) Ampliar los derechos políticos de la ciudadanía capitalina, sentando las bases para la concreción de la instauración del estado 32 de la República, formando con ello los poderes locales en el orden ejecutivo, legislativo y judicial, elaborando una Constitución Política Local, restableciendo el régimen municipal y la legislación democrática de la participación ciudadana en la vida pública y en las decisiones de gobierno, libre de corporativismo y clientelismo políticos.

3) Las delegaciones políticas deben de estar bajo el régimen municipal se debe de legislar en materia de una ley orgánica para ellas, donde se especifiquen con nitidez las atribuciones del gobierno delegacional.

4) Redefinir la presencia de los Poderes Federales en el territorio del nuevo estado.

5) Que este nuevo estado 32 siga siendo la capital de la República.

6) Establecer mecanismos efectivos para la coordinación metropolitana que permita aplicar políticas adecuadas a las particularidades originales.

7) Desmantelar toda la estructura montada durante décadas por el sistema priista (sic), por medio de la cual se ha ejercido el poder de manera autoritaria, antidemocrática y centralista; además ha sido la base para establecer un tejido de corrupciones, complicidades, procesos fraudulentos, enriquecimientos ilícitos y uso del erario público de manera ilegal y patrimonialista." [123]

[123] Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, pp. 4-5.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

La posición del Partido Revolucionario Institucional no presentó en su contenido argumentaciones jurídicas, esta posición fue fijada por el Diputado Miguel Ángel Compean en la sesión de 9 de noviembre de 2001 de la Asamblea Legislativa, si en cambio se hizo alusión a la necesidad de dar mayor autonomía al funcionamiento del Distrito Federal como Capital de la República como una cuestión inherente a su evolución, plasmando estas aspiraciones en el ámbito legal y logrando así la construcción de acuerdos en beneficio del buen funcionamiento operativo en materia de servicios públicos en la Ciudad de México.

> *"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 sí 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 acendre su papel como capital y como sede indiscutible de los poderes federales. La ciudad, en fin, de todos los mexicanos."*[124]

---

[124] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, México 9 de noviembre de 2001, Número 25, p. 34.

No obstante manifestó de manera encriptada, que el Partido Revolucionario Institucional esta en pro de mantenerla como capital de la República y Distrito Federal, sede de los Poderes Federales, sin que por ello se afecte la autonomía de sus autoridades en acciones de Gobierno Local.

> *"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.*
>
> *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.*
>
> *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."* [125]

Destaco a su vez, que en los medios de comunicación impresos, cuestiones jurídicas que para el Partido Revolucionario Institucional requerirían de cierta atención para lograr consolidar el proceso de reforma política en el Distrito Federal, identificando plenamente la naturaleza del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales y sus implicaciones.

> *"En la federación los estados que la integran pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno*

[125] *Idem.*

federal, pero mantienen para su gobierno propio, las facultades no otorgadas al Gobierno federal.

A pesar de los avances, con la actual regulación jurídica, el Distrito Federal no es estado por que no tiene Constitución en sentido estricto; no cuenta, para su régimen interior, con municipios; la Asamblea Legislativa no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución, ni en el procedimiento de formación de nuevos Estados; de manera que el Distrito Federal es una entidad sui generis dentro del Estado Federal, que tiene por característica principal la de ser asiento de los poderes federales.

La consolidación del proceso jurídico de autonomía plena parte de la consideración de que el Distrito Federal, por ser el asiento de los Poderes Federales, se distingue de cualquier otra entidad federativa de manera indiscutible, por ello, es de especial importancia, en términos de relaciones con la federación, definir claramente las funciones de cada nivel de gobierno."[126]

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO

La Diputada Guadalupe García Noriega precisó la posición del Partido Ecologista en la Ciudad de México, en sesión de 9 de noviembre de 2001, Partido Político que según los documentos consultados, ha tenido una participación moderada en cuanto a su postura en este proceso de reformas, dejo ver no obstante la importancia de la responsabilidad de los servidores públicos, y que de igual forma que el PRD, PAN y PRI, se pronuncio sobre dotar de mayor autonomía y facultades a los órganos Locales de Gobierno y a las Demarcaciones Territoriales.

[126] *Asamblea*, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Número 5 tercera época, Vol. I julio de 2001, México, pp. 8-10.

"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."[127]

Es congruente con sus postulados al resaltar la importancia que para la ciudad tiene el mejoramiento del entorno ambiental mediante el establecimiento de acciones coordinadas en este rubro.

"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."[128]

---

[127] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Primer Periodo Ordinario, 9 de noviembre de 2001, No. 25, p. 33.
[128] *Ibidem*, p. 34.

En la cuestión relativa al Distrito Federal como Estado de la República, debido a su carácter sui generis, consideran que no deba llevarse hasta el extremo de conformar el Estado 32 en el Distrito Federal, esto aunado a sus características geopolíticas.

> *"En ese sentido consideramos viable 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 Estado 32 de la República . Por el contrario, por sus dimensiones políticas y demográficas debe ser una figura sui generis."*[129]

En este mismo punto se reconoce la naturaleza jurídica del Distrito Federal en oposición a las de los Estados de la República, de ahí la justificación del darle un trato distinto.

> *"Ahora bien, respecto de la creación del Estado 32 o Estado del Valle de México, mis comentarios son los siguientes. Parece perogrullo, pero inequívocamente los actores sociales y políticos de la capital han enfrentando una etapa de confusión democrática porque existen algunas lagunas jurídicas que merecen reiterarse:*
>
> *1. El Distrito Federal no puede ser autónomo porque no cuenta con un régimen interior de municipios. Las delegaciones políticas no son municipios libres y los jefes delegacionales que las dirigen tampoco son presidentes municipales.*
>
> *2. En materia de autoridades e instituciones de representación, el Distrito Federal es administrado por un jefe de gobierno, pero dicho jefe no tiene carácter de gobernador como cualquier otro Estado de la República y, por lo mismo, no tiene muchas facultades. Así, en gran medida, el poder metaconstitucional del Presidente de la República sobre la capital sigue vigente o el mismo autoritarismo de un jefe de gobierno;*

---

[129] *Asamblea*, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Número 5 tercera época, Vol. I julio de 2001, México, p. 13.

3. La capital tiene una asamblea legislativa con representantes populares pero propiamente dicho, no tiene diputados con plenas facultades de legisladores, porque algunas veces están maniatados al jefe de gobierno de la capital o ante el mismo jefe del Ejecutivo Federal.

Además, dicha Asamblea no puede intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución de la República ni en el procedimiento de formación de nuevos Estados.

4. A pesar de que el Distrito Federal en muchas decisiones es tomado como un Estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. A ciencia cierta no se sabe cuál es la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal porque no es un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Al no tener una Constitución local no es catalogado como un estado más de la federación: sólo es reconocido como la "ciudad de México".[130]

PARTIDO DEMOCRACIA SOCIAL

El Partido Democracia Social con apenas tres Diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizó su posicionamiento a través de la Diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz respecto de la iniciativa, más en el sentido de un diálogo político, que en el énfasis de las cuestiones jurídicas a debatir, sin embargo, dejó patente la necesidad de establecer una nueva relación entre los Poderes Federales y las Autoridades Locales en el Distrito Federal, logrando de esta forma reivindicar el cúmulo de derechos políticos de los habitantes de la Capital de la República,

[130] Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, pp. 45-46.

considerando a su vez que esta reforma fue inacabada, al no contemplar mayores disposiciones respecto de la coordinación metropolitana y en cuanto a las facultades de la Demarcaciones Territoriales. Mostró beneplácito en especifico por la eliminación de la Cláusula de Gobernabilidad en el Distrito Federal, que establece la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Partido Político, que obtenga por si mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal.[131]

"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.

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.

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

[131] *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 122 Base Primera, Fracción III, *op. cit.*

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 explícita 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."[132]

Consideró a su vez que de no llevarse a cabo dicha reforma política, conceptualizada en este caso por el Partido Democracia Social, como la restitución de los derechos políticos de una ciudadanía altamente participativa y donde se reconozca su propia diversidad, seguirá bajo la influencia del Orden Federal.

"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.

Muchas otras de nuestras aspiraciones quedaron en suspenso, algunas de ellas, creemos podrán concretizarse 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

[132] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, 9 de noviembre de 2001, Número 25, p. 31.

consolidación de los órganos e instituciones que, como los electorales, garanticen certidumbre a las y los ciudadanos."[133]

PARTIDO CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA.

En el caso del Partido Convergencia por la Democracia la postura de este partido fue puntualizada en la misma sesión de 9 de noviembre de 2001 por el Diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, la opinión respecto de la iniciativa fue en el sentido de considerarla igualmente que el Partido Democracia Social, como incompleta e inacabada, debido a que en la iniciativa se priorizó sobre el aspecto operativo de la Ciudad y no se establecieron instituciones para coadyuvar a la Gobernabilidad Democrática en la Ciudad, logrando así la autonomía del propio Distrito Federal y la participación democrática de sus habitantes en el mismo.

"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."[134]

Un argumento de tipo jurídico fue el vertido en el sentido de que esta reforma, si bien ha sido un avance deja supeditado al propio Distrito Federal a los procesos legislativos que se lleven acabo en el Congreso de la Unión, limitando de esta forma

[133] *Ibidem*, p. 32.
[134] *Ibidem*, pp. 29- 30.

las facultades de la Asamblea Legislativa y con una marcada tendencia centralizadora de las decisiones en la entidad.

> *"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.*
>
> *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."*[135]

Consideró a su vez, que el ánimo centralizador respecto de los Poderes Federales subsistió, ya que en el caso del nombramiento del servidor público quien tenga a cargo la fuerza pública en el Distrito Federal, se deberá acordar previamente con el Ejecutivo Federal su nombramiento, así como su remoción. De igual forma en este sentido consideran que no se avanzo en el establecimiento de gobiernos colegiados en las Delegaciones supeditándolas al Jefe de Gobierno.

> *"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 puede solicitar la remoción del responsable de la fuerza pública, pero el nombramiento requiere un acuerdo presidencial.*
>
> *Otro rasgo de centralización y de la obsesión por la gobernabilidad es el temor a órganos colegiados en las Demarcaciones Territoriales o delegaciones*

[135] *Idem.*

políticas; en lugar de cabildos integrados pluralmente a través de las vías mayoritaria y proporcional, se mantienen 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.

Expuso, a su vez, que para posibilitar la participación de la Asamblea Legislativa en el proceso de reformas a la Constitución, se debió incluir en el texto del Artículo 135 a la Asamblea Legislativa como sujeto legitimado para participar en este proceso.

"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."[136]

El Partido Convergencia por la Democracia estimó a su vez que dos puntos debían orientar la reforma política en el Distrito Federal: la mayor responsabilidad y la mejor representación posibles. Ambas pueden formularse en una serie de consideraciones básicas: ampliación de facultades y competencias de los futuros Órganos locales con una rendición de cuentas clara y expedita; equidad en la representación, en la asignación de récursos económicos para los partidos y ciudadanos contendientes, y garantizar la protección a las minorías de todo tipo.

Para lograr los propósitos anteriores sostuvieron en su momento la necesidad de que el Distrito Federal contará con un marco jurídico que garantice su autonomía política ante los

[136] *Idem.*

Poderes de la Federación; a su juicio este instrumento normativo sería una Constitución Local.

A su vez sostuvieron que los temas que tentativamente deberían integrar dicha Constitución Local son los siguientes: la existencia de un Gobierno Autónomo conformado por los tres poderes públicos: Gobernador, Congreso Local y tribunales y no por Órganos Locales: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal.

El órgano de gobierno de las demarcaciones sería Colegiado como los cabildos, mediante una fórmula electoral mixta que combine los principios de mayoría y representación proporcional a través de listas propuestas por los distintos partidos políticos.

Respecto del sistema electoral debe contemplarse la desaparición de la cláusula de gobernabilidad y la proposición de nuevas fórmulas de representación para integrar al Poder Legislativo y al órgano colegiado de las demarcaciones, la introducción de candidaturas ciudadanas y de los partidos políticos locales, la revisión de la distritación actual y la incorporación del Tribunal Electoral del Distrito Federal al Poder Judicial Local. [137]

PARTIDO DEL TRABAJO.

La postura del Partido del Trabajo respecto del proceso de reforma política y la iniciativa de modificación Constitucional hecha por la Asamblea Legislativa quedo fijada el 9 de noviembre de 2001 por su única representante la Diputada Eugenia

[137] *Cfr.* "*Reforma Política integral para el Distrito Federal*", Velasco, Oliva, Cuauhtemoc, Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, pp 50-51.

Flores Hernández , la cual fue en el sentido de incluir a la sociedad en su conjunto en este proceso de transformación del Distrito Federal.

> *"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."*[138]

En diversas ocasiones el partido del Trabajo señalo que el Distrito Federal debía dejar de serlo para conformar el Estado 32 de la República y que no solo se debían ampliar las facultades de los Órganos de Gobierno Local.

> *"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."*[139]

De igual manera puso especial énfasis en cuanto la propuesta en el sentido de que sea el Jefe de Gobierno y no el Ejecutivo Federal el que conceda el indulto a los reos que hayan cometido delitos del ámbito local.

> *"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*

[138] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, 9 de noviembre de 2001, No. 25, p. 27.
[139] *Idem.*

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."[140]

En cuanto a la propuesta respecto de las Delegaciones consideran que en la propuesta no se incluye la posibilidad de establecer Gobierno Colegiados autónomos, en similitud a los Gobiernos municipales de los Estados de la República, además que ven con beneplácito la eliminación de la Cláusula de Gobernabilidad en el Distrito Federal ya que con esto se propicia la participación de los Partidos Políticos nuevos a través de la representación proporcional.

"Respecto de los Jefes 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.

---

[140] *Idem.*

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,..."[141]

Asimismo a manera de colorario, expusieron dentro del foro sobre reforma política del Distrito Federal propuestas concretas, con las cuales según su punto de vista se avanzaría en materia de derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.

- Que los habitantes del Distrito Federal tengan un Gobierno Local representativo, que cuente con las mismas facultades que los Gobiernos de los Estados.

- Que se cuente con una Constitución Local, donde se establezcan los derechos humanos, sociales y políticos, así como de las prerrogativas de sus habitantes.

- Que, en su carácter de Ley Fundamental, la creación de la Constitución del Distrito Federal quede a cargo de la Asamblea Legislativa, que muy pronto tendrá que actuar en calidad de constituyente, maniatada para ello.

- Que la designación de Secretarios, como el de Seguridad Pública y el procurador de justicia del Distrito Federal, sea decisión del Jefe de Gobierno, y que se obtengan los beneficios que los otros estados tienen, como el del ramo 33.

---

[141] *Idem.*

- Que, en su relación con los Poderes Federales, el Distrito Federal se sujete a las mismas condiciones establecidas para otras entidades federativas.

- Debe desaparecer la facultad del Senado de la República de remover al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y la facultad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados de hacer del conocimiento del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, la presunta existencia de causales para remoción del jefe de gobierno.[142]

Por ultimo citó: "Las dimensiones de la Ciudad de México de sus problemas y sus necesidades imponen la revisión orgánica y estructural del Gobierno del Distrito Federal, por lo que la reforma que se introduzca tendrá que responder simultáneamente a dos objetivos paralelos: representatividad y gobernabilidad."[143]

---

[142] *"Los habitantes de esta ciudad necesitamos una reforma real y profunda. Reflexiones del partido del trabajo en torno a la reforma política del Distrito Federal"*, Flores, Hernández, Eugenia, Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, p 36.

[143] *"Para que y como queremos la Reforma Política"*,Flores, Eugenia, Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Número 5, tercera época, Vol. 1, julio de 2001, México, p. 11.

CUADRO COMPARATIVO RESPECTO DE LAS POSICIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL SOBRE LOS TEMAS CENTRALES DE INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Tema	*El Distrito Federal como el estado 32*	*Expedición de un Estatuto Constitucional.*	*Reformas a la Constitución mediante la ALDF.*	*Techo de deuda aprobado por la ALDF.*	*Autonomía delegacional*	*Cláusula de Gobierno*	*Remoción del Jefe de Gobierno*
PRD	Propone la creación del Estado 32	Si está a favor de que sea expedido por la ALDF	SI debe participar	SI debe aprobarlo	Órganos colegiados electos, con un régimen similar al municipal	No aportó al tema	Se pronunció por mayoría calificada del senado en caso de su remoción
PAN	Propone la creación del Estado 32 en el D.F.	Se propuso la expedición de una Constitución Local	No aportó al tema	SI debe aprobarlo	Delegaciones bajo el régimen municipal	No aportó al tema	No aportó al tema
PRI	No propone su creación.	No propuso en principio su expedición.	No aportó al tema	No apertó al tema	Autonomía del Gobierno Central	No aportó al tema	No aportó al tema
PVEM	No propone su creación	No propuso su expedición	Se incluya al Constituyente Permanente	No aportó al tema	No aportó al tema	No aportó al tema	No aportó al tema
PDS	No aportó al tema	En pro de su expedición	No aportó al tema	No aportó al tema	Autonomía del Gobierno central	En pro de eliminarla	No aporto al tema
PCD	No aportó al tema	En pro de su expedición	Se debió incluir en el Art. 135 Const.	No aportó al tema	Integración de cabildos	En pro de eliminarla	No acepta la participación del Senado
PT	Propone la creación del estado 32 en el D.F.	En pro de la expedición de una Constitución Local.	No aportó al tema.	SI debe aprobarlo	Consejos de Gobierno electos, de características municipales	En pro de eliminarla	No acepta la participación del Senado

PRD. Partido de la Revolución Democrática.
PAN. Partido Acción Nacional.
PRI. Partido Revolucionario Institucional.
PVEM. Partido Verde Ecologista de México.
PDS. Partido Democracia Social.
PCD. Partido Convergencia por la Democracia.
PT. Partido del Trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Minuta de la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa de 8 de noviembre de 2001, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dentro de la ruta crítica seguida respecto de la iniciativa de reforma y adición a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la siguiente fase se concentro en proceso de estudio y dictamen que se dio en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual aprobó la iniciativa en su sesión de 14 de diciembre de 2001, por 358 votos en pro, 17 en contra y 7 abstenciones[144].

La iniciativa fue recibida en la Cámara de Diputados el 13 de noviembre de 2001, mediante oficio dirigido por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la Mesa directiva de dicha Cámara de Diputados.

Posteriormente en sesión ordinaria de fecha 14 de noviembre de 2001 la mesa directiva de la Cámara de Diputados, turnó a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de puntos Constitucionales la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa.

Dichas Comisiones se abocaron al análisis y dictamen de la iniciativa presentada con fundamento en lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con las facultades que le otorgan el artículo 39, párrafo 1, artículo 40 párrafo 3, artículo 45 párrafo 6 inciso f) y g) y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y las que se

[144] *Cfr.* Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F. 14 de diciembre 2001.

deriven al caso, como son las contenidas en los artículos 55, 56, 60, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Puntos Constitucionales en sesión de fecha 11 de Diciembre de 2001 procedieron a dictaminar la iniciativa planteada respecto del artículo 122 con las siguientes modificaciones.[145]

Respecto del primer párrafo del artículo 122 constitucional se modifica señalando que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de sus órganos locales y se agrego la parte relativa a la participación de los poderes federales que no estaban incluidos en la redacción original, por lo que atendiendo al carácter del Distrito Federal se incluyeron:

> "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, **con la participación de los poderes federales,** en los términos de este artículo." [146]

A continuación las Comisiones estimaron conveniente reformar la fracción I del apartado C del artículo 122 constitucional con el objeto de que la expedición del estatuto sea realizado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

---

[145] Nota: Las letras resaltadas en negritas indican las modificaciones hechas a la propuesta de la A.L.D.F.
[146] Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados Número 899-II, jueves 13 de diciembre de 2001.

"Para **emitir** y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros **presentes** de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal." [147]

De igual forma se modificó la fracción III del apartado C del artículo 122 constitucional en el sentido de precisar el número de diputados que compondrían la Asamblea Legislativa, ya que en la propuesta presentada se establecía porcentajes para su integración, 65% de diputados por el principio de mayoría relativa y 35% por el principio de representación proporcional.

"La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea integrada por **sesenta y seis diputados, cuarenta de éstos electos conforme al principio de mayoría relativa y veintiséis electos de acuerdo con el principio de representación proporcional** en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal." [148]

Las Comisiones Dictaminadoras reformaron el párrafo segundo de la fracción X del apartado C del artículo 122 constitucional, estimando que la votación para los casos de sanción 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 por parte del Jefe de Gobierno, sea acordado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa 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

[147] *Idem.*
[148] *Idem.*

partes de sus miembros **presentes**, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado."[149]

De igual forma se reformó el párrafo segundo, fracción XI del apartado C del artículo 122 constitucional, estableciendo que para el caso de la extensión territorial de las demarcaciones se deberán establecer criterios dentro del Estatuto Constitucional, en adición además del criterio de tipo poblacional.

"El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, **cuya demarcación territorial señalará el Estatuto Constitucional, así como los criterios que, además del poblacional, deberán tomarse en cuenta para ello."** [150]

Las Comisiones Unidas, a su vez modificaron el párrafo cuarto, fracción XI del apartado C del artículo 122 constitucional, estableciendo que la competencia de las delegaciones serán a su vez determinadas en el Estatuto Constitucional, adicionando además el termino " autonomía",a los de coordinación o dependencia.

"Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán **con autonomía**, coordinación o dependencia de la administración pública del **Distrito Federal."** [151]

Adicionan un párrafo segundo a la fracción XII del apartado C del artículo 122 constitucional, limitando la participación de los partidos políticos con registro nacional en

---

[149] *Idem.*
[150] *Idem.*
[151] *Idem.*

los procesos locales para elegir a los diputados a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y Delegados.

> **"En los procesos que organice el Instituto Electoral del Distrito Federal para elegir jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o delegados, únicamente podrán participar los candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional."** [152]

De igual forma fue modificada la fracción XV del apartado C del artículo 122 constitucional, con el objeto de precisar en la última parte de esta fracción a las autoridades administrativas del Distrito Federal.

> "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 las demás autoridades de **dicha** Administración". [153]

En la fracción XVIII del apartado C del artículo 122 constitucional se incluyen a las Delegaciones Políticas como órganos locales de gobierno para los efectos de legitimarlas a presentar Controversias Constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la Ley Reglamentaria.

> "Para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, **las Delegaciones Políticas** y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal." [154]

---

[152] *Idem.*
[153] *Idem.*
[154] *Idem.*

En el párrafo primero del apartado E se suprime lo relativo a la solicitud de endeudamiento neto del Distrito Federal, en el caso de que se rebasen los límites fijados, correspondiendo al Congreso de la Unión conocer y aprobar el excedente solicitado. 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.

> "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, y 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 deberán 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. " [155]

Por ultimo se modifica el primer párrafo del apartado F en su ultima parte con el objeto de señalar que se participara en Comisiones metropolitanas con la autorización de la autoridad local señalada en sus leyes.

---

[155] *Idem.*

"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 la autorización de la autoridad local que señalen sus leyes.**" [156]

[156] *Idem.*

3.3 Dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre la minuta aprobada en la Cámara de Diputados, respecto de la iniciativa de reformas Constitucionales presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La resolución de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, respecto de la minuta de dictamen de su Colegisladora, que aprobó la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 14 de diciembre de 2001, con el objeto de modificar diversos artículos de la Constitución Política, fue dada en la sesión de fecha 1 de octubre de 2002, de la LVIII Legislatura del Senado de la República.

Contrario a la resolución de la Cámara de Diputados, el dictamen presentado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con fundamento en los artículos 39, 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 56, 60, 87 y 88 de su reglamento interior, fue aprobado por los Senadores, mediante el cual desecharon en su totalidad por 53 votos en pro y 46 en contra el dictamen presentado por la Cámara de Diputados, con lo que se termino con las aspiraciones de modificar la estructura y naturaleza jurídica del Distrito Federal y de dotar de nuevas facultades a sus Órganos de Gobierno.

El argumento central fue que la Asamblea Legislativa de Distrito Federal carece de facultades para presentar iniciativas de reforma a la Constitución de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 71 y 135 Constitucionales.

En el proceso de dictamen suscitado en la Cámara de Senadores se tomaron en consideración los puntos de vista de algunos de los más destacados juristas dentro del ámbito nacional, a petición expresa del Presidente de la Comisión del Distrito Federal, Senador David Jiménez González. Los cuestionamientos que se formularon fueron sobre dos puntos básicos:

1.- ¿La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta o no con facultades para iniciar ante el H. Congreso de la Unión reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

2.- De acuerdo con nuestro sistema de competencia constitucional y acorde a la naturaleza del Distrito Federal, a quién le debe corresponder expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o Estatuto Constitucional del Distrito Federal, como quiera llamársele, ¿al Congreso de la Unión o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal?[157]

El Doctor Francisco Venegas Trejo, Director del Seminario de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, expreso su opinión sobre los cuestionamientos realizados por el Senador David Jiménez González, Presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Senadores, de la siguiente forma:

Considera el doctor que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no esta legitimada para presentar iniciativas de reforma Constitucional, y que no obstante

[157] Anexo Uno del Dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre la propuesta de reformas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin número de pagina.

que "dicha Asamblea esta facultada para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley en materias relativas al Distrito Federal, esto es iniciativas para leyes locales, para leyes de ámbito de validez reducido al Distrito Federal y a sus habitantes, mientras que la Constitución es de validez nacional: se aplica a todo el territorio de la República..."[158]

Concluye contundentemente de la siguiente forma: " Las facultades sobre las que puede legislar dicha Asamblea se determinan taxativamente, en el invocado artículo 122, mismo que además la faculta para presentar, ante el Congreso de la Unión, iniciativas de ley ordinarias de alcance local para el Distrito Federal, cuya expedición se haya reservado para el Congreso de la Unión. En síntesis, en estricto derecho, dicha Asamblea Legislativa no está legitimada para iniciar reformas al Código Político de la Federación."[159]

Sobre la segunda cuestión el Doctor Venegas Trejo, considera que la expedición del Estatuto de Gobierno, bajo las condiciones actuales le corresponde al Congreso de la Unión, de acuerdo al artículo 122 Constitucional.[160]

Otro de los Juristas cuestionados sobres estos dos puntos, puede la Asamblea Legislativa presentar iniciativas de reformas constitucional, y a quien le corresponde la emisión el Estatuto de Gobierno o Estatuto Constitucional, fue el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela.

---

[158] Documento suscrito por el Doctor Francisco Venegas Trejo, p. 6.
[159] *Ibidem*, p. 7.
[160] *Idem.*

Al respecto de la primera cuestión considera que las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son expresas, por lo que no puede haber ninguna competencia por analogía, ya que dicha situación violaría el principio contenido en el artículo 124 Constitucional.

Señala de igual forma que el Artículo 122 de la Constitución no dispone que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga expresamente ninguna facultad para reformar la Constitución de la República, y que la facultad consagrada en la fracción V del inciso ñ del artículo 122, solo consiste en iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, concernientes al Distrito Federal en las materias relativas al Distrito Federal, es decir, a las que se refiere el Gobierno del propio Distrito Federal, identificado con las funciones legislativa, administrativa y judicial, y que la determinación de la estructura de sus autoridades compete al Congreso de la Unión mediante el Estatuto de Gobierno.[161]

En lo concerniente a quien debe corresponder la emisión del Estatuto de Gobierno, señala, que la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, corresponde al Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno de dicha entidad federativa.

No se puede dejar de hacer mención que igualmente fueron consultados el Dr. Emilio O. Rabasa, el Lic. Miguel González Avelar, el Dr. Raúl Carranca y Rivas y el Doctor Jaime Moreno Garavilla, los cuales después de realizar un análisis literal gramatical y sistematizado de las disposiciones constitucionales en atención a la supremacía de la Constitución, coincidieron en el sentido de que la Asamblea

[161] *Cfr.* Documento suscrito por el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, pp. 3-2.

Legislativa carece de facultades para iniciar iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la expedición del Estatuto de Gobierno le corresponde exclusivamente la Congreso de la Unión.

Después de un proceso que se prolongo a lo largo de 10 meses, los resolutivos en sentido negativo de la Cámara de Senadores fueron los siguientes:

> "1. Después de un análisis exhaustivo de las consideraciones de derecho y de las opiniones vertidas por quienes intervinieron en este proceso, las Comisiones concluimos que NO es de aprobarse la minuta de la Cámara de Diputados, que contiene la Iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por todas las razones que se hacen valer en el cuerpo de este dictamen.
>
> 2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión. Tal competencia esta claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Ley fundamental.
>
> 3. Con la aprobación de esta Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que No debe ser aprobada. "[162]

[162] www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/1po3/oct08/8.htm

De esta forma el proceso Legislativo a la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el momento ha concluido.

Como resumen cito las siguientes fechas y resultados en la ruta critica respecto de la iniciativa:

> "1. Iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 13 de noviembre de 2001 ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
> 2. Dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, en lo general y en lo particular, por 358 votos en pro, 17 en contra y 7 abstenciones, el 14 de diciembre de 2001.
> 3. Minuta presentada ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2001.
> 4. Dictamen desechado en su totalidad (aprobado en sentido negativo), por el Pleno de la Cámara de Senadores, por 53 votos en pro y 46 en contra, el 1° de octubre de 2002.
> 5. Minuta devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto por el inciso d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Proyecto de Ley o Decreto "desechado en su totalidad por la Cámara de revisión")." [163]

[163] www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorelc/1po3/oct08/8.htm

Capítulo IV.

El Proceso de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4.1 Constituyente Permanente.

a) Poder Constituyente.

"El Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esa voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional."[164]

En otras palabras el Poder Constituyente es una potencia constitucional, materializada en una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación[165], se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.

En el caso del Poder Constituyente originario, existe la distinción doctrinaria en cuanto a las circunstancias en las que se manifiesta, en un primer termino lo hace para establecer un Estado y en un segundo momento se manifiesta para realizar un cambio de régimen Político de un Estado preexistente.[166]

---

[164] Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza Editorial, España 1996, pp. 93- 94

[165] Carl Schmitt considera más apropiado el uso del termino nación ya que "la palabra Nación es más expresiva e induce menos al error. Designa al pueblo como unidad política con capacidad de obrar y con la conciencia de su singularidad política, mientras que el pueblo que no existe como Nación es una asociación de hombres unidos en alguna manera de coincidencia étnica o cultural pero no necesariamente política. Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 96

[166] *Cfr.* Hauriou, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, España 1980, p. 362.

La función del Poder Constituyente consiste en implantar el Derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en una Constitución, además se requiere que ese poder tenga hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro una sociedad concurren.

Por lo tanto, este Poder, debe ser supremo coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana, su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación. De lo anterior puede concluirse que el Poder Constituyente a través de sus atributos esenciales, es la soberanía misma en cuanto que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al Estado, [167] mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, manifestándose como un conjunto de normas de Derecho básicas y supremas.

"Una Constitución, en el sentido de un Status idéntico a la situación total del Estado, nace naturalmente con el Estado mismo.....Constitución en un sentido positivo significa un acto consciente de configuración de esta unidad política mediante el cual la unidad recibe su forma especial de existencia." [168]

En cuanto al objeto mismo del Poder Constituyente a continuación cito las siguientes concepciones de algunos autores respecto de lo que es la Constitución:

---

[167] Bodino definio por primera vez al Estado en función de su soberanía: "El Estado es un recto Gobierno, de varias agrupaciones y de lo que le es común, con potestad soberana *(summa potestas)*". Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, p 3

[168] Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 66

"a) Fernando Lasalle define a la Constitución, como la suma de los factores reales de poder de una nación.

b) Schmitt a su vez la define como, las decisiones políticas del titular del poder constituyente como decisiones que afectan al propio ser social.

c) Heller, como un ser al que dan forma las normas.

d) Andre Haurióu, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos"[169]

Karl Loewenstein, a su vez señala, que la Constitución como un dispositivo de control de poder, en un sistema que se clasifique como democrático constitucional, se debe a la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del mismo. [170]

Además, considera que en un estado constitucional debe establecerse una constitución, " en este sentido significa un sistema de normas establecidas o de reglas convencionales , las cuales regulan las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder." [171]

La Constitución es de igual forma ley primaria, este atributo implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta, es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen al derecho positivo.

---

[169] Carpizo, Jorge, *op cit*, p. 289.
[170] *Cfr.* Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, España 1983, p. 150.
[171] *Ibidem*, p. 90.

Conforme al pensamiento de Hans Kelsen, la Constitución jurídico-positiva o material tiene la función esencial consistente en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación, regulación que deriva del carácter de ley fundamental, que tiene, de ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias.[172]

La concepción Kelsiana considera que la base de la pirámide normativa se integra con las normas primarias o fundamentales, las normas secundarias que fueron derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular.

Si la Constitución es la Ley Fundamental o Ley Suprema del Estado, fundamentalidad y supremacía son los conceptos inseparables que denotan las dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico positiva, es decir, que ésta es suprema por ser fundamentales y es fundamental porque es suprema.

Del principio de supremacía de la Constitución y de su aplicación en la dinámica jurídica se derivan las siguientes consecuencias:

- El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la Constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico general.

[172] *Cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1976, p. 147.

- Los diversos poderes constituidos existen en virtud de la Constitución, en la medida y bajo las condiciones, que los ha fijado.

Ahora bien, la actividad del Poder Constituyente desde un punto de vista técnico-democrático normalmente se lleva a cabo mediante una Asamblea, que puede ser especifica, cuando su objetivo es crear formalmente a un Estado, o mixta cuando además de crear al Estado tiene función legislativa estableciendo una Constitución.[173]

El Poder Constituyente, autor de la Constitución establece en esta determinados Órganos, los cuales son denominados Poderes constituidos, obra y emanación de aquél; en el momento en que la vida del primero se extingue por haber cumplido su misión, comienza la de los segundos. Es decir, el Poder Constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los Poderes Constituidos, que ejercitan las facultades recibidas del constituyente, sin otorgárselas nunca a si mismos.

El maestro Tena Ramírez explica que el Poder Constituyente precede a los Poderes Constituidos, cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados, la diferencia es muy entendible pues el Poder Constituyente no gobierna sino expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del Constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.[174]

---

[173] *Cfr.* Hauriou, Andre, *op. cit.*, p. 363.
[174] Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 15.

Es de esta forma que el Poder Constituyente deja de existir cumplido su cometido, "en la medida en que el Poder Constituyente realiza su obra y desaparece como tal , con el se extingue y desaparece como tal, con el se extingue y desaparece también el dogma de la Soberanía Popular . Al aprobarse la Constitución el único axioma efectiva y verdaderamente operante del Estado constitucional, no puede ser otro que el de la supremacía constitucional."[175]

b) Poder Constituyente permanente.

La existencia de una Constitución de tipo ideal[176], implicaría la permanencia en las condiciones que le dieron origen , así como de los factores internos y externos que influyeron sobre su contenido, sin embargo, la variación de las condiciones y circunstancias que dieron origen a un Estado y su Constitución, determinan la existencia de un Poder Permanente de tipo abstracto, que sin ser Constituido ni ser Constituyente, propiamente dicho, se encarga de actualizar las instituciones y Órganos del mismo.

En nuestro sistema jurídico el maestro Ignacio Tena Ramírez, denominó al Órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, Constituyente Permanente, cuyo objeto es realizar adiciones o reformas a la Constitución.[177]

---

[175] De Vega, Pedro, *La reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, España 1999, p. 20.
[176] "Una Constitución ideal sería aquel orden normativo conformador del proceso político, según el cual todos los desarrollos futuros, tanto del orden político como social, económico y cultural, pudiesen ser previstos de tal manera que no fuese necesario un cambio de normas conformadoras" Loewenstein Karl, *op. cit.*, p. 164.
[177] *Cfr.* Tena Ramírez, Ignacio, *op. cit.*, p. 55 y siguientes.

Digamos que en el caso mexicano la alusión al Poder Constituyente Permanente, o poder reformador o revisor de la Constitución, es al que le corresponde esta actividad actualizadora de la Constitución, en otros países la denominación que se hace a este poder es distinta, no obstante realizan la misma actividad, sin embargo para objeto de este estudio nos referiremos como el poder Constituyente Permanente, al encargado de realizar las reformas y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La utilización de este termino, Poder Constituyente Permanente, lo emplearemos para designar a esta asociación entre los Órganos Constituidos, Congreso de la Unión, por una parte de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, y de las legislaturas de los estados, los cuales tienen un doble papel, uno tipo pasivo, al aprobar las reformas Constitucionales, y otro tipo activo cuando en términos del artículo 71 Constitucional y 135 presentan iniciativas de reformas Constitucional.

En estos términos es fácilmente justificable la existencia de este poder permanente encargado de realizar las modificaciones necesarias al texto Constitucional como una expresión de Soberanía, " el conflicto sin embargo entre la Soberanía popular y la Soberanía de la Constitución, estallara inevitablemente desde el momento en que , respondiendo a exigencias y requerimientos de la realidad y de la historia, se hace necesario introducir modificaciones en la legalidad fundamental." [178]

Esto es, que la transformación del contenido de los factores reales, se materializara, en el contenido de la Constitución a través de un procedimiento formal, llevado a cabo

[178] De Vega, Pedro, *op. cit.* , p. 20.

por el Constituyente Permanente, como ejercicio o expresión de Soberanía, no obstante estos cambios pueden o no ser aceptados en su totalidad por lo gobernados a quien están dirigidos o incluso por las propias instituciones cuando se modifica su estructura.

Situación distinta es la que plantea Loewenstein, sobre el concepto de mutación constitucional, distinguiéndolo de la reforma constitucional, ya que a diferencia de la reforma constitucional en la que se sigue un procedimiento formal y su resultado es la modificación de la Constitución, en el caso de la mutación constitucional, " se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional..." [179]

Entonces sobre el poder Constituyente permanente tiene las siguientes características:

- Se compone en términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las Legislaturas de los Estados de la República, la Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión.
- Lleva a cabo un procedimiento de tipo formal para adecuar el texto constitucional dependiendo de diversos factores externos como internos, y de acuerdo a lo previsto en los artículos 71, 72 y 135 Constitucionales.

[179] Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 165.

Cabe apuntar en este momento, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentra formalmente contemplada dentro de este Poder Constituyente Permanente, primero por que en el artículo 135 no se hace mención de ella y segundo por que igualmente no ha sido incluida como sujeto legitimado para presentar iniciativas de ley en los términos previstos en los artículos 71 y 72 Constitucionales. La justificación a la situación anterior, es que en las condiciones en las que se conceptualizo la existencia de un Distrito Federal, en ese momento histórico (1917), ni posteriormente, no se incluyó ni se ha incluido, a un Órgano legislativo del Distrito Federal, que participe de estos fines revisores o reformadores de la Constitución, sencillamente por que originalmente no estaba planteado de esa forma, ni siquiera aun con la existencia de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su antecesora Asamblea de Representantes, ya que son de reciente creación, tal como fue apuntado en capítulos anteriores, situación que hasta el momento no ha cambiado, no analizamos por lo tanto en este momento sobre la viabilidad de su inclusión y participación en este Órgano.

La actuación conjunta y sucesiva de estos Órganos da rigidez[180] a la Constitución, la rigidez de una Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, sí es conveniente, por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se externe por escrito en un documento único y solemne.[181]

---

[180] "La intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos, significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema constitucional se admite que cualquier Órgano pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implica la destrucción del orden constitucional... La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto de que ningún poder constituido pueda tocar la Constitución..." Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 11.

[181] *Idem.*

4.1.1. Facultades

Al respecto de las facultades del Órgano denominado Constituyente Permanente, la propia Constitución, ha establecido diversos poderes distintos y repartiéndoles los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente que uno de los poderes pueda ejercer lo que le corresponde a otro, de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto.

La Constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea contrario; pues de no ser así, el legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común, el acto legislativo contrario a la Constitución no es ley, los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del legislativo, y entonces la Constitución y no tal ley ordinaria tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables.

El principio de supremacía Constitucional se consagra en el artículo 133 constitucional que siendo la Constitución la Ley Fundamental, no puede estar supeditada a otra, y en caso de que se la repute como la prolongación de un régimen jurídico constitucional anterior, no por esta circunstancia debe someterse a los imperativos de la anterior Constitución.

En el orden jurídico mexicano, se han presentado dos clases de órganos constituyentes: el llamado Poder Constituyente Ordinario que corresponde al Congreso Constituyente reunido en Querétaro desde finales de 1916 a principios de 1917 y que creó nuestra Constitución vigente; y por otra parte el Poder Constituyente Permanente que de

conformidad al artículo 135 constitucional se compone por el órgano legislativo federal y todos los órganos legislativos de las entidades federativas, requiriéndose que el proyecto respectivo de la reforma o adición constitucional sean aprobados por una mayoría calificada de votos de las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión.

Así pues se aprecia, como ya se ha aseverado, que nuestra Constitución tiene formalmente el carácter de rígida, pues establece órganos y procedimientos más complejos que los legislativos ordinarios, no obstante, si bien es cierto el artículo 135 constitucional establece la composición de un órgano integrado, por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma, ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

Se trata de esta manera de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, considerando así que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente. La presencia del Poder Constituyente Permanente, simultáneamente a los Poderes Constituidos, requiere ser explicada y justificada dentro de un régimen que como el nuestro descansa en la separación de 2 clases de poderes, lo que da a la Constitución su carácter de rígida. [182]

El Congreso de la Unión, es Poder Constituido, cada una de las legislaturas de los Estados son a su vez poderes constituidos. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian en los términos del artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de Poder

[182] *Cfr.* Tena, Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 54.

Constituido (gobernante), sino únicamente de Poder Constituyente. El alcance de sus actividades consiste únicamente en adicionar y reformar la Constitución Política, pero sin alterar las determinaciones fundamentales que fueron plasmadas por el Constituyente de 1917.

Sin embargo, no obstante lo apuntado, fue el propio Constituyente de 1917 quien no previo de manera real, el cambio de las condiciones del país y que por esta razón la adecuación del texto constitucional, señalando en el propio texto Constitucional, los limites al órgano Constituyente Permanente de manera clara con el objeto de que no se trastocaran las decisiones fundamentales.

Esta situación es a su vez consecuencia de que el Congreso General no ha emitido una ley que establezca de manera puntual los procesos a seguir, en los de reformas a la Constitución.

4.2 Requisitos para la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al hablar de los requisitos para modificar la Constitución Política, implica en pensar en las cerca de 400 reformas que ha sufrido la Constitución de 1917 desde su promulgación a la fecha, y percatarse de esta forma cuantitativa, con que facilidad se pueden realizar dichas reformas o adiciones.

Lo anterior conlleva, a que estas reformas o adiciones al Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modifiquen el pacto federal y que con ello se cambien los contenidos del mismo, manifestados en el Congreso Constituyente de 1917.

Los Estados Unidos de Norteamérica, aportaron a la teoría del Estado moderno, el concepto del federalismo, entendido como " el establecimiento de la forma republicana de gobierno, esto es no monárquica, en estados con un extenso territorio..... con Órganos comunes con jurisdicción directa sobre los ciudadanos de los Estados asociados..." [183]

El Estado Federal tiene origen en dos supuestos preexistentes en cuanto a su propia unidad, " como resultado de una vinculación juridico-politica de Estados hasta entonces independientes, como es por ejemplo el caso de los Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura consitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo la Unión Sovietica o Mejico (sic)." [184]

En el sistema federal, la organización del Estado, se manifiesta como un acuerdo de voluntades de sus miembros, los cuales deciden ceder parte de sus atribuciones, para encomendar su ejercicio al Estado Federal, el cual en nuestro caso se ejerce a través de los poderes de la Unión .[185]

El Estado Federal tiene su origen práctico, básicamente para establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades que lo componen, con el objeto de asociar

---

[183] Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 354.
[184] García, Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, España 1993, p. 231.
[185] *Cfr.* Tena, Ramírez, Ignacio, *op. cit.*, p. 109.

y compartir esfuerzos y recursos, tanto económicos como humanos en la defensa del propio Estado Federal.

La duración en el tiempo de las vinculaciones jurídicas y sus fines y status en, "La Federación es una unión permanente, basada en el libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común." [186]

Este acuerdo de voluntades se formaliza mediante el Pacto Federal, como acto de poder Constituyente, [187] el cual suscriben los Estados miembros en una Asamblea Constituyente. El Documento resultante es la Constitución de un país, en este se determinan las condiciones de las entidades, las competencias que éstas otorgan al Estado Federal, las atribuciones que se reservan y las reglas de coexistencia y concurrencia para la satisfacción de necesidades comunes.

Son dos los elementos que implican la formación del Estado Federal, el primero es la autonomía de las entidades, manifestada en el Pacto Federal, y la participación de las mismas en la formación y revisión de la Constitución.

"De la determinación conceptual de la federación se sigue :

[186] Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 348.
[187] *Cfr. Ibidem* 349.

1. La federación comprende a todo Estado miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación políticamente existente...

2. El pacto federal tiene como finalidad una *ordenación permanente*, no una simple regulación pasajera. Esto se deduce del concepto de *status*, por que una simple regulación pasajera con rescisibilidad y medida no puede dar lugar a un *status*." [188]

García Pelayo a su vez establece de manera divergente con el criterio anterior que " la existencia jurídica del Estado Federal se expresa en una Constitución y no en un pacto. Esto aparece claro cuando tal Estado se ha formado como transformación de un Estado hasta entonces centralizado, es decir, de una unidad política ya subsistente." [189]

Se establece de esta forma con lo apuntado, que los Estados miembros de la Federación, al ser miembros permanentes y ser parte de la unidad política están en posibilidad de proponer la modificación de la Constitución, como documento fundamental, de igual forma tienen la facultad aprobar o no aprobar las propuestas hechas por cualquiera de los sujetos legitimados.

Lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Octavo, artículo 135, se refiere a las reformas de la Constitución a través del procedimiento que en ese artículo se señala.

---

[188] Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 348.
[189] García, Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 231.

En nuestro sistema jurídico el maestro Ignacio Tena Ramírez denominó al Órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, cuyo objeto es realizar adiciones o reformas a la Constitución, como el Constituyente Permanente.[190]

Fue precisamente el Congreso Constituyente de 1917, reunido en la ciudad de Querétaro, el que estableció la posibilidad de reformar el texto de la Constitución Política Mexicana, en su artículo 135, previendo los cambios en las circunstancias reales que dan rumbo al destino de nuestro país.

De esta forma, se contempla en el artículo 135 vigente de manera textual lo siguiente:

> "Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. **Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.**
>
> **El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."**[191]

En el texto de este artículo se habla de que la Constitución puede ser reformada o adicionada, esta cuestión a primera instancia no encierra mayor problema, ya que si nos remitimos a las definiciones gramaticales que sobre estas palabras da el Diccionario de la Lengua Española, la interpretación es clara :

[190] *Cfr.* Tena Ramírez, Ignacio, *op. cit.* p. 55.
[191] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p. 1408.

"Adicionar : Acción y efecto de añadir. Añadidura en alguna obra o escrito.

Reformar: Modificar con el fin de mejorar."[192]

De estas definiciones podemos concluir que toda adición o reformas tiene por objeto modificar alguna obra escrita con el propósito de mejorarla o modificarla, según el punto de vista de sus promotores, lo que implica conservar su propia naturaleza. El término adicionar consiste entonces en agregar algo nuevo a lo ya existente; es decir, añadir un precepto nuevo a los artículos de la Constitución.

La situación se torna compleja cuando se analiza que partes de la Constitución pueden ser reformadas, o si esta puede ser reformada en su totalidad o solo parcialmente en alguno de sus artículos o en la denominación de sus títulos y capítulos.

"...el maestro De la Cueva, cuando afirma que el procedimiento de reforma parcial como es el del artículo 135, sólo puede conducir a modificaciones concretas, pero nunca al cambio de los principios fundamentales De este modo, el poder reformador de la Constitución debe detenerse ante lo que el propio maestro De la Cueva llamó "los principios que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo, expresión que pudiera ser equivalente a la de los valores ideológicos fundamentales acuñada por Karl Loewenstein. Este modo de pensar parece tener correspondencia con la declaración

[192] Diccionario Esencial de la Lengua Española, Ed. Larousse, 1ª Edición, México 1994, pp. 14 y 564.

sobre la inviolabilidad de la Constitución encerrada en el último de los artículos de la carta de Querétaro." [193]

Establece además, el mismo precepto constitucional que se requiere que el Congreso de la Unión por medio de votación por mayoría calificada de sus miembros presentes, es decir, por las dos terceras partes, se acuerden las reformas propuestas.

La mano del único miembro real de la Comisión de Estilo del Constituyente de 1917, Don Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca, mal conocido simplemente como León Guzmán, se hizo sentir en este artículo, pues al incorporar la palabra "presentes", después de la de "individuos" atenuó drásticamente el quórum de votación exigido para aprobar las reformas, pues mucha distancia hay entre las dos terceras partes del total de diputados, y las dos terceras, partes de los presentes en la Cámara. [194]

Al respecto de este mismo punto señala Elisur Nava, que " la Constitución dispone que una reforma a ella misma debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Aunque con un lenguaje defectuoso por que por una parte, en el recinto de las Cámaras no sólo están los legisladores, sino que se encuentran, además, secretarias, ujieres y personal administrativo, el texto está aludiendo en forma exclusiva a aquellos, y por otra, si se aplicara con apego estricto el texto Constitucional, difícilmente se aprobaría una reforma, ya que sería

[193] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p 1412.
[194] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p. 1409.

imposible en cada Cámara, reunir el voto exacto de las dos terceras partes, no más no menos..." [195]

Es de señalarse que este quórum, exigido se conforma, cuando abierta la sesión se encuentra más de la mitad de los miembros de las Cámaras, y que al momento de la votación de una reforma Constitucional, esta debe ser de por lo menos de las 2/3 partes de los legisladores presentes, situación que cambia, tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores.

Posteriormente se señala en el artículo 135 que las Legislaturas de los Estados deberán aprobar a su vez las adiciones o reformas, previamente acordadas por el Congreso de la Unión, es decir, en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores sucesivamente.

No se señala en la Constitución, en el caso de los Congresos Locales, el requerimiento de un tipo de votación especial, por lo que se interpreta que sólo se necesita alcanzar una mayoría simple para su aprobación; posteriormente la mitad de estos Congresos deben aprobar las reformas o adiciones para que estas sean consideradas reformas Constitucionales.

Por último, se establece en este mismo artículo que le corresponde al propio Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente el computo de los votos de la Legislaturas de los Estados y realizar la declaratoria de que las reformas propuestas han sido aprobadas.

---

[195] Arteaga, Nava, Elisur, *op. cit.* p. 556.

El texto vigente del artículo 135, fue reformado con una precisión adicional que se le incorporó en el año 1965, a fin de que la comisión permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciación del periodo ordinario de sesiones, o de la convocación a sesiones extraordinarias.

El Congreso de la Unión, conformidad con el artículo 4 de su Ley Orgánica se reúne en dos periodos el primero inicia el 1° de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 Constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo inicia el 15 de marzo y no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

Este procedimiento de reformas a la Constitución le da rigidez, ya que son varios los órganos que participan en el mismo; ahora respecto de los sujetos legitimados para presentar las propuestas de reforma son los que se señalan en el artículo 71 Constitucional:

"Artículo 71.-El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;
II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán

desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

La palabra "iniciativa", unida al término "ley", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La palabra "iniciativa", unida al término "decreto", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero. [196]

Respecto al segundo párrafo del artículo 71 constitucional, en relación con el artículo 72 de la misma Ley Fundamental, se establece como trámite, por un lado, que las iniciativas del Presidente de la República, de las Legislaturas de los Estados, así como las de las diputaciones de los mismos, podrán ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, salvo que se refieran a las materias de empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas; en tal caso debe ser discutida primero en la Cámara de Diputados, según se señala en el inciso H del mismo artículo 72 que textualmente dispone:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el

[196] *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p. 754.

Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

.....H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados." [197]

De lo anteriormente descrito se establece de manera clara que los sujetos legitimados para presentar iniciativas de reforma constitucional lo son únicamente: El Presidente de la República Mexicana, de quien provienen mayoritariamente iniciativas de reformas; de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y por ultimo, de las legislaturas de los Estados de la República Mexicana.

Consecuentemente presentada una iniciativa de reformas a la Constitución, el procedimiento que se sigue es el marcado en el artículo 72 de la misma Constitución, el cual dispone lo siguiente:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá ***sucesivamente en ambas***, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- ***Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra.*** Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

[197] *Ibidem*, p.756

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- ***Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho.*** Si examinado de nuevo, fuese aprobado ***por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó,*** la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, ***la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados***. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o

reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente." [198]

Ahora bien, el procedimiento de reformas a la Constitución esta encomendado al Congreso de la Unión de manera conjunta, más lo previsto en el artículo 135 no implica necesariamente que sea el Congreso el que de forma simultanea o sincrónica acuerde sobre la procedencia o improcedencia de determinadas reformas,

[198] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p 760.

a través de su aprobación o rechazo. Lo contemplado en el artículo 135 debe entenderse, como que la actuación del Congreso de la Unión se dé en forma sucesiva y no de manera simultanea, primero que el dictamen se apruebe en comisiones sea aprobado por el Pleno de una Cámara, por las dos terceras de sus miembros presentes, y que el mismo procedimiento se sigua en la otra Cámara; con la salvedad señalada en el artículo 72 inciso h) de la Constitución Política que ha sido explicada en el párrafo anterior.

De conformidad con los artículos 39, 40, 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde conocer a las Comisiones Legislativas, según sea el caso, tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores de las iniciativas de reformas a la Constitución y dictaminarlas para someterlas posteriormente a consideración de su respectivos Plenos.

4.2.1 Participación de los Congresos Legislativos Estatales

Se ha asentado que la participación de las legislaturas de los Estados en un sistema de tipo federal, se hace necesario, por la simple razón de que las modificaciones a la Constitución en diversa medida les concierne y por ende es preciso que estos tengan conocimiento del contenido de dichas reformas Constitucionales, con el objeto de que las aprueben o no.

A primera instancia se podría considerar que las entidades federativas tienen su representación en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y por lo tanto su participación pareciera más un trámite, ya que en la práctica las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal hasta años recientes, no presentaron

mayor complicación en cuanto a su aprobación, debido a la fortalecida figura de este ultimo.

Sin embargo, debido a los recientes cambios en el panorama político y principalmente en lo concerniente a la llegada al poder en el año del 2000 de un candidato de oposición a la Presidencia de la República, personificado por el Lic. Vicente Fox Quesada; la composición del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados se vieron modificadas a su vez en distinta medida, presentando nuevas condiciones respecto de las reformas Constitucionales; tal fue el caso de la reforma Constitucional en materia Indígena.

Centrando el tema en cuestiones estrictamente jurídicas, las Legislaturas Locales de los Estados, tienen en el proceso de reformas a la Constitución una intervención que reviste un doble sentido, en el primer caso, su intervención es de carácter potestativo, es decir, cuando de conformidad al artículo 71 fracción III, ejercitan su derecho de iniciativa y presentan una propuesta de reforma a la Constitución. En el segundo caso la intervención es de carácter obligatorio, ya que en el supuesto de que la iniciativa de reformas haya sido presentada por cualquiera de los otros sujetos legitimados que se señalan en el artículo 71 Constitucional, le corresponde aprobar o no aprobar dichas reformas por disposición expresa del artículo 135 Constitucional. [199]

En las legislaturas estatales las iniciativas de reformas a la Constitución que se deseen presentar a consideración del Pleno de su Asamblea, pasan primero a las Comisiones de análisis y Dictamen Legislativo, de conformidad a lo previsto en la

[199] Arteaga, Nava, Elisur, *op. cit.* p. 557.

Constitución y en sus respectivas Leyes Orgánicas, una vez que estas son aprobadas por el pleno del Congreso Local, estas son presentadas ante el Congreso de la Unión siguiendo lo previsto en el artículo 72 Constitucional y de conformidad a los dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamento.

En cada caso la leyes orgánicas de los Estados determinan de que forma se sometieran a votación las propuestas de reformas constitucionales , estableciendo en cada caso una votación y trámite distinto. En el siguiente cuadro se esquematiza que se dispone en cada caso de las legislaturas estatales respecto de las iniciativas de reforma Constitucional:

VOTACION A LAS REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES CON FUNDAMENTO EN LA LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL[200]

ESTADOS	Disposiciones que ordenan votación expresa en caso de modificación o reformas a la Constitución Federal.		Disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo sobre el tipo de votación para la aprobación de reformas o adiciones a la Constitución local.
	Si	No	
Aguascalientes		x	Art. 70. El Reglamento Interior del Congreso del Estado regulará todo lo relativo a los ... votaciones...y demás preceptos jurídicos complementarios a esta Ley Orgánica.
Baja California		x	------ -
Baja California Sur	X		Art. 150. La votación será nominal en los siguientes casos:

[200] *Cfr.*, www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/dpi30/anexo2.htm.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

			II. Siempre que se trate de acuerdos relativos a reformas a la Constitución General de la República o a la del Estado. Art. 161. Todas las resoluciones se tomarán por mayoría relativa a no ser en aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan un voto de mayoría absoluta o calificada. Art. 164 Se entiende por mayoría calificada de votos, la que por disposición de la Constitución o de la Ley, se requiera una votación mayor a las previstas en los artículos anteriores.
Campeche		x	- - - - -
Coahuila		x	Art.89. Cuando se trate de hacer alguna modificación o reforma a la Constitución Política del Estado, se observarán los requisitos siguientes: - Discusión del dictamen y aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes.
Colima		X	Art. 89 En la reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos y acuerdos del Congreso, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Art. 95. ... Cuando en la Constitución o en una ley se señale una mayoría diferente, se estará a lo que dispongan dichos ordenamientos. En todos los casos, cuando la mayoría resulte en fracciones, se estará al entero inmediato superior.
Chiapas		X	- - - - - -
Chihuahua		x	Art. 132. Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría absoluta de los votos computables en el momento de la votación, es decir, con la aprobación de más de la mitad de los diputados presentes siempre y cuando formen quórum, excepto en los casos que la Constitución Política del Estado o la ley exijan mayoría calificada de votos.
Durango		x	Art. 171. Las votaciones serán precisamente nominales: II. Cuando se requiera en alguna votación, la mayoría calificada del Congreso. Art. 179. Se entiende por mayoría calificada, la suma de los votos de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.
Estado de México		x	Art. 88. Todas las resoluciones de la Legislatura se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo disposición expresa en otro sentido.
Guanajuato	X		Art. 139 1. Los dictámenes relativos a... y de modificaciones o adiciones a la Constitución General de la República deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

			Art. 169. Todas la votaciones se decidirán por mayoría de votos, a no ser aquéllos en que la Constitución Política del Estado y esta ley, exijan un porcentaje especial.
Guerrero		x	- - - - - -
Hidalgo		x	Art. 125. Tratándose de reformas constitucionales, se necesita la concurrencia de tres cuartos del número total de diputados y más de los dos tercios de los votos presentes para resolver si ha o no lugar a votar y aprobar dichas reformas.
Jalisco		x	- - - - - -
Michoacán		x	- - - - - -
Morelos		x	- - - - - -
Nayarit		x	- - - - - -
Nuevo León		x	Art. 51. La organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a Debates, Sesiones, Iniciativas, Votaciones, Ceremonial, Procedimientos para expedición de Leyes, Decretos y Acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes se regulará por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.
Oaxaca		x	Art. 70. Las Adiciones y reformas a la constitución Particular del Estado seguirán el procedimiento ordinario previsto para la formación de Leyes conforme lo dispone el artículo 164 del mismo ordenamiento. Inmediatamente de que se reciban en esta Legislatura iniciativas enviadas por el Congreso de la Unión si ésta se encuentra en receso, al Diputación Permanente convocará a un periodo extraordinario de sesiones para dar cuanta con dichas iniciativas.
Puebla		x	Art. 65. ... Las Leyes y Decretos se sujetarán a los trámites establecidos por los artículos 64 y 140 de la Constitución Política del Estado, cuando se refiera a reformas o adiciones a la misma. Art. 67 Cuando a juicio de la Gran Comisión se requiera conocer la opinión de los ciudadanos, el Congreso del Estado, podrá someter a consulta popular cualquier asunto de su competencia.
Querétaro		x	- - - - - -
Quintana Roo		x	Art. 131. En la interpretación, reforma, derogación o abrogación de las Leyes o Decretos, se observará el mismo procedimiento previsto en el presente Título.
San Luis Potosí		x	El Reglamento Interior del Congreso prescribirá la forma en que deban presentarse las iniciativas de ley y el modo de proceder a su admisión y votación.
Sinaloa		x	Art. 229. Los trámites para las reformas a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

			Constitución serán los que señala la misma en su artículo 159, como sigue: III. ..., se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, acuerden las reformas y adiciones.
Sonora		x	- - - - - -
Tabasco		x	Art. 116 Todas las votaciones se tomarán por mayoría relativa, a no ser aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan las dos terceras partes o mayoría absoluta.
Tamaulipas		x	- - - - - -
Tlaxcala		x	Art. 46. Las resoluciones que emita el Congreso se tomarán por mayoría simple de votos, salvo cuando la Ley disponga lo contrario; teniendo voto de calidad, en caso de empate, el Presidente de la Mesa Directiva.
Veracruz-			Art. 49. Las iniciativas de... o reforma constitucional, deberán sujetarse a los trámites siguientes: IV. Votación nominal; y V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija la Constitución del Estado y esta ley. En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios. Art. 52. Tratándose de reformas a la Constitución del Estado, se seguirá el procedimiento previsto en la misma. 53. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las siguientes resoluciones del Congreso: II. La declaratoria de reformas a la Constitución del Estado.
Yucatán	X		Art. 139. Las votaciones serán nominales: IV. Siempre que se trate de acuerdos relativos a las reformas de la Constitución General de la República.
Zacatecas		x	Art. 134. El Reglamento Interior de la Legislatura prescribirá la forma en que deban presentarse las iniciativas de ley, decreto o acuerdo, y el modo de proceder a su admisión y votación.

Muy significativo resulta el hecho de que algunas Constituciones de los Estados de la Federación contengan la denominada iniciativa popular, es decir, que se faculta a los ciudadanos de su Entidad Federativa, para iniciar leyes ante su respectivo Congreso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

local. Tales son los casos que el maestro Scrhoeder nos indica, de las Constituciones de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. [201]

Es de apuntar por ultimo que las legislaturas son Órganos unicamerales deben su composición a una representación bajo los principios de representación directa y proporcional, hecho que supone que son órganos emanados de ejercicios plenamente democráticos. Su participación se limita a emitir su aprobación o no de las propuestas de reformas constitucional realizadas por otros sujetos legitimados a presentarlas.

[201] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p. 755

4.3 La Asamblea Legislativa como órgano de Gobierno y su papel.

Ya se ha hecho referencia en capítulos anteriores del origen y evolución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en este apartado se expondrá cual es el papel que desempeña actualmente la Asamblea Legislativa en el proceso de reformas a la Constitución Política.

De conformidad con el artículo 135 Constitucional, el procedimiento de reforma a la Constitución solo incluye a las Cámaras del Congreso de la Unión y a la Legislaturas de los Estados , e incluso en el caso del computo de las votaciones a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

A su vez el artículo 71 Constitucional, establece quienes son los sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley, son el Presidente de la República, los Diputados y Senadores ante el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es actualmente un órgano de Gobierno local, y no un Poder, como en los Estados, debido al carácter del Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión y Capital de la República, sus facultades se encuentran señaladas en el artículo 122 Base Primera fracción V de la Constitución y las demás que de forma expresa se señalan en la Constitución.

Dicha Asamblea no esta incluida en el artículo 135 Constitucional, por lo que de primera instancia se colige que no participa de forma alguna en las reformas Constitucionales.

Sin embargo, se establece en el artículo 122 Constitucional inciso ñ la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

De igual forma en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal[202] y en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal[203], en sus artículos 42 fracción VIII y 10 fracción II, respectivamente se establece la facultad de la Asamblea Legislativa para indicar leyes o decretos en materias relativas la Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Adicionalmente a lo que se dispone en el citado artículo Constitucional, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y el Reglamento para su Gobierno Interior, a su vez disponen sobre el procedimiento a seguir en caso de que se presente una iniciativa de reformas Constitucionales.

En la Asamblea Legislativa una vez que se ha presentado una iniciativa de reformas Constitucionales, esta debe pasar desde luego a estudio de la Comisión de Estudios Legislativos y Practicas Parlamentarias, de conformidad con los artículos 61, 62 y 64 de su Ley Orgánica. Tal fue el caso de la iniciativa de reformas de fecha 8 de noviembre de 2001, la cual fue turnada a esta Comisión para su estudio y Dictamen.

En la Comisión de Estudios Legislativos y Practicas Parlamentarias, el procedimiento a seguir es el siguiente: se cita mediante convocatoria con 24 hrs. de anticipación a

[202] *Cfr.* Estatuto de Gobierno, *op. cit.* p.24.
[203] *Cfr.* Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de Diciembre de 2002.

sesión ordinaria de los integrantes de la Comisión; bajo el orden del día aprobado se debe incluir la discusión y en su caso aprobación del dictamen de la Comisión el cual es elaborado por la Secretaría Técnica, recogiendo los puntos de vista de los diputados integrantes de la Comisión. Enseguida se somete a votación de los presentes requiriéndose mayoría simple para su aprobación. Una vez aprobado el dictamen en la Comisión se remite a la Mesa Directiva de la Asamblea, en periodo de sesiones, o a la Comisión de Gobierno en los periodos de recesos del pleno, para su inclusión en los trabajos a programarse.

Posterior a este estudio y dictamen en la Comisión de Estudios Legislativos, este debe someterse a consideración del pleno de la Asamblea, la cual lo debe aprobar o desecharlo, por medio de mayoría simple, en el caso de que este Dictamen se apruebe se envía a la Cámara de Estudio del Congreso de la Unión, en caso contrario se envía de nueva cuenta a la Comisión dictaminadora, para su nuevo dictamen, con la salvedad de que no podrán discutirse sino hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias de conformidad al artículo 84 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La limitante establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de las iniciativas de leyes o decretos que se presenten ante el Congreso de la Unión, es que estas sean relativas al Distrito Federal. De tal forma que el precepto se refiere a iniciativas tanto a la Constitución así como a las Leyes secundarias, siempre que se refieran al Distrito Federal.

4.3.2 Propuestas de los Partidos Políticos respecto de participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento del artículo 135 Constitucional.

Las propuestas de los Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fueron expuestas en la sesión ordinaria de 9 de Noviembre de 2001, sesión en que fue sometido a consideración del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Dictamen a la Iniciativa de Reformas 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 la Comisión de Estudios Legislativos y practicas parlamentarias de la Asamblea Legislativa, 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. [204]

Además se incluyen en algunos casos los puntos de vista y argumentaciones vertidos, en el Foro de Reforma Política del Distrito Federal, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, en el año de 2001; y en los distintos medios del Comunicación en la localidad, señalando esta situación en cada caso.

Los puntos de vista vertidos por los coordinadores o representantes de los Grupos Parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los distintos medios

[204] *Cfr.* Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, México 9 de noviembre de 2001, Número 25, p. 5.

de comunicación y foros de participación social y académica, ayudan a comprender y definir cual ha sido la postura real o comprobable de los Partidos Políticos, sobre la participación de la Asamblea Legislativa en el órgano reformador de la Constitución Política.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

El Partido de la Revolución Democrática , como primer fuerza política representada en la Asamblea Legislativa al contar con 19 Diputaciones, en la sesión de 9 de noviembre de 2001 fijó su posicionamiento a través del Diputado Raúl Armando Quintero, el cual resaltó en su participación la necesidad de que el Distrito Federal de incluir la participación de la Asamblea Legislativa en el proceso de reformas a la Constitución Política, manifestándose en pro al respecto.

> *".....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."*[205]

PARTIDO ACCION NACIONAL

La posición del Partido Acción Nacional fue fijada por la Diputada Patricia Garduño Morales en la sesión de 9 de noviembre de 2001 de la Asamblea Legislativa, en su participación no se pronuncio específicamente sobre el tema, sin embargo propuso

[205] Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura Primer Periodo Ordinario, México 9 de noviembre de 2001, Número 25, pp. 37-38

que el Distrito Federal debía ser un Estado más de la República, lo que implicaría participar en el Órgano Reformador de la Constitución Política.

> *"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."*[206]

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En palabras del Dip. Jaime Moreno Garavilla, la posición del Partido Revolucionario Institucional, no presento en su contenido argumentaciones jurídicas que supusieran la inclusión del Distrito Federal en el proceso reformador de la Constitución, limitándose a suponer el fortalecimiento de las instituciones y acuerdos en el Distrito Federal.

> *"...seguir avanzando en el fortalecimiento de las instituciones y de los acuerdos."*[207]

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO

La Diputada Guadalupe García Noriega al respecto del tema, expuso la posición del Partido Verde Ecologista, en sesión de 9 de noviembre de 2001, la cual consistió en manifestarse a favor de la inclusión de la Asamblea Legislativa en el Órgano reformador de la Constitución señalado en el artículo 135 Constitucional, no señalando argumentos concretos sobre su factibilidad.

---

[206] *Ibidem*, p. 36.
[207] *Ibidem*, p. 34.

"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."[208]

PARTIDO DEMOCRACIA SOCIAL

La Diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz respecto de incorporar de forma alguna al Distrito Federal, en el proceso de reformas a la Constitución no se refirió en la sesión respectiva, sin embargo, si señalo la nueva relación que se proponía entre los Poderes Federales y las Autoridades Locales en el Distrito Federal.

PARTIDO CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA.

En el caso del Partido Convergencia por la Democracia, la postura de este partido fue fijada en la misma sesión de 9 de noviembre de 2001 por el Diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva, la opinión de que para posibilitar la participación de la Asamblea Legislativa en el proceso de reformas a la Constitución, se debió incluir en el texto del Artículo 135 Constitucional a la Asamblea Legislativa como sujeto legitimado

[208] *Ibidem*, p. 33.

para participar y formar parte de este Órgano, tal como fue señalado en el Acuerdo Político previo a la discusión de la iniciativa.

> *"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."*[209]

PARTIDO DEL TRABAJO.

La postura del Partido del Trabajo respecto del proceso de reformas a la Constitución y la participación de la Asamblea Legislativa en este, no fue objeto de argumentación en la sesión respectiva, la Diputada Eugenia Flores Hernández fue la encargada, como única integrante de su partido en la Asamblea. Tampoco existen antecedentes en otras fuentes.

[209] *Idem.*

CONCLUSIONES.

Las presentes conclusiones, se ubican en el actual contexto jurídico-político respecto del Estudio que nos ocupa, y se limitan a completar el presente trabajo de Tesis, sin abordar supuestos futuros que pudieran acontecer, por lo tanto se remiten únicamente a la información y acervo aquí vertidos y de acuerdo a la teoría Constitucional y a nuestro Derecho Constitucional vigente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes relativas y concordantes.

1. En la actualidad una vez realizado el análisis y estudio de la propuesta de la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se mantiene la naturaleza jurídica del Distrito Federal Mexicano, es decir, la Ciudad de México, es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Distrito Federal, es a su vez una Entidad Federativa con características especiales, que dada su evolución geopolítica y demográfica requiere de nuevas estructuras legales en sus Órganos de Gobierno, con la finalidad de lograr su eficiente y eficaz gobierno, así como incorporación de nuevos mecanismos de participación democrática para su ciudadanía.

3. En el Distrito Federal, dada su naturaleza, sus Órganos de Gobierno Local, cuentan con atribuciones y facultades expresas y limitadas, que lo ubican en un régimen especial con respecto a los Estados de la República, no obstante un sector Doctrinario y de acuerdo al Derecho comparado plantean homologar sus atribuciones con respecto de estos últimos.

4. Actualmente el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal, son los Órganos Locales de Gobierno en la entidad y cuentan con las atribuciones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de

Gobierno del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos locales.

5. La propuesta formulada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, en fecha 8 de noviembre de 2001, se refirió básicamente a lo siguiente: dotar de mayor autonomía de los órganos de Gobierno en el Distrito Federal, invirtiendo el régimen de facultades de los Órganos de Gobierno Local, con la excepción de las materias reservadas a funcionarios federales; la emisión de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal; dotar de facultad Legislativa plena a la Asamblea Legislativa para presentar iniciativas de leyes federales, de participar activamente de las reformas a la Constitución Política, de aprobar el endeudamiento para el Distrito Federal, legislar en materia de responsabilidades, de deuda Pública y en las materias no reservadas a los Órganos Federales, dejar a cargo de la seguridad pública y el nombramiento de sus funcionarios, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otras más.

6. El Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue aprobado por su pleno en fecha 14 de diciembre de 2001, un Dictamen elaborado con amplio método, pero con mínimas modificaciones a la propuesta original, sin realizar un estudio meticuloso, en primera instancia sobre su procedencia, y en segundo lugar sobre el contenido de fondo, adoleciendo de mayores argumentaciones de tipo jurídico, en relación con la propuesta inicialmente planteada por unanimidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura.

7. El Dictamen en la Cámara de Senadores, elaborado a su vez por las Comisiones del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, fue aprobado por su pleno en fecha 1 de octubre de 2002, por medio del cual se desecha la minuta de Dictamen de la Cámara de Diputados, y después de un análisis congruente y sistematizado de los mandatos Constitucionales, y con la opinión de destacados juristas en el ámbito nacional, se argumentó la falta de competencia de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión de conformidad con los artículos 71 y 135 de la Ley Fundamental.

8. De acuerdo al estudio realizado y con base a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta, únicamente con facultades para Legislar en el ámbito local sobre las materias expresamente señaladas en el apartado C, Base Primera, fracción V del artículo 122 Constitucional.

9. De igual forma, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de facultades para presentar iniciativas de reformas con el propósito de modificar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su conjunto, toda vez que no se encuentra señalada dentro de los artículos 71 y 135 Constitucional y en atención al principio de Legalidad.

10. La facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se limita únicamente a presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión sobre materias del Distrito Federal, sobre leyes locales de aplicación en el Distrito Federal.

11. Los sujetos legitimados para presentar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al artículo 71 Constitucional, son: el Presidente de la República, los Diputados Federales y Senadores del Congreso de la Unión, y las Legislaturas Locales de los Estados de la República.

12. El único Órgano facultado para expedir y en su caso reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el Congreso de la Unión.

13. El Distrito Federal no puede contar con un Estatuto Constitucional, dada su naturaleza jurídica, lo que implicaría equiparlo a una Constitución Local, en

igualdad de condiciones de los Estados de la República, situación que atentaría contra su propia existencia.

14. El artículo 135 Constitucional establece un procedimiento y la conformación de un Órgano reformador de la Constitución Política, con los Poderes Constituidos del Estado Mexicano, en el cual no se incluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fundamentalmente por que las condiciones históricas en las que se dio origen y la evolución del Distrito Federal, no estaba contemplado un Órgano de esta naturaleza.

15. Del estudio del presente caso, se establece un precedente que hace evidente la necesidad de reformar el artículo 135 Constitucional y crear una ley reglamentaria del mismo con el objeto de establecer un procedimiento especifico sobre las particularidades a seguir en la reformas a la Constitución Política, tanto en el Congreso de la Unión, como en las legislaturas de los Estados de la República, incluyéndose además la participación del Distrito Federal en este procedimiento, a través de su Asamblea Legislativa.

16. La composición de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, influyen directamente sobre el resultado de las propuestas de reformas a la Constitución Política, ya que en el ejercicio democrático que implica votar a favor o en contra de una propuesta determinada, la ideología de cada Partido Político representado en el Congreso de la Unión y por ende su orientación determinan sobre la procedencia de las iniciativas formuladas, procedencia o improcedencia que en ultima instancia determina el grupo mayoritario en cada una de las Cámaras.

17. La inclusión de mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como instrumentos de revisión a esta y a las leyes federales y locales, legitimarían las decisiones adoptadas formalmente.

18. Los Ciudadanos del Distrito Federal, han visto suspendidas las aspiraciones políticas de ser considerados al igual que en los Estados de la República, partícipes del proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus representantes elegidos para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

a) Libros.

ALVAREZ Arredondo Ricardo, *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, Ed. Grupo Parlamentario del P.R.D. de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México 2002.

ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford University Press Colección textos jurídicos universitarios, México 1999.

AUBET José Maria, *Democracias desiguales, cultura política y paridad en la Unión Europea*, Ediciones del Serbal, España 1993.

BOWMAN Margaret / Hampton William, *Democracias locales un estudio comparativo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1989.

BURGOA Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1984.

CALZADA Padron Feliciano, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Harla Colección de textos universitarios, 1° Edición, México1990.

CARBONELL Miguel Coordinador, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Ed. Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México 2000.

CARPIZO Mcgregor Jorge, *Estudios Constitucionales*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México 1980.

CONTRERAS Bustamante Raul J., *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y Perspectiva*, Ed. Porrúa, México 2001.

DUVERGER Maurice, *Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional*, Ed. Ariel S.A. 1ª Reimpresión, México 1986.

ELSTER Jon y SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y Democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999.

GAMAS Torruco José, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México 2001.

GARCIA PELAYO Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza Editorial, Madrid 1993.

GONZALEZ Oropeza Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, Ed. Dirección de los anales de jurisprudencia y boletín judicial, México 2000.

GORTARI Rabiela Hira de, *La Ciudad de México y el Distrito Federal*, Ed. del Departamento del Distrito Federal/ Instituto de Investigaciones Dr. José Maria Luis Mora, México 1988.

HAURIOU André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, España 1980.

LOEWENSTEIN Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, España 1983.

MADRID Hurtado Miguel de la, *Estudio de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, 2° edición, México 1980.

MONTERO Zendejas Daniel, *Derecho Político Mexicano*, Ed. Trillas, México 1991.

MORENO Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 12° Edición, México 1993.

PRUD'HOMME Jean Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, Ed. Instituto Federal Electoral, México 1997.

RABASA Emilio O., *Historia de las Instituciones Mexicanas*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1990.

RUBIO LLORENTE Francisco, *La forma del Poder, Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1997.

SANCHES Bringas Enrique, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1995.

SAYEG Helu Jorge, *La creación del Distrito Federal, la Ciudad como asiento de los Poderes Federales*, Ed. talleres Gráficos de la Nación / Colección popular Ciudad de México no. 26., México 1975.

SERRANO Salazar Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Ed. Plaza y Valdes, 1° Edición, México 2001.

SCHMITT Carl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza Editorial S.A., Madrid 1996.

SMITH James Frank, *Derecho Constitucional comparado México- Estados Unidos*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1990.

TENA Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 16va Edición, México 1978.

_____, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México 1973.

TOINET Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

VALENCIA Carmona Salvador, *Manual de Derecho constitucional General y Comparado*, Ed. Universidad Veracruzana Jalapa, 3° edición, México 1991.

_____, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Ed. Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1995.

VEGA Pedro de, *La reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid 1999.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Argentina 1973.

Varios autores, *México a través de sus Constituciones; Derechos del Pueblo Mexicano*, Ed. de la Cámara de Diputados LV Legislatura, México 1994.

Varios autores, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001.

Varios autores, *Noventa Aniversario del Recinto Legislativo de Donceles, Historia Arquitectura y Reforma Política*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, México 2001.

b) Diccionarios y Enciclopedias.

Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Ed. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 14ª Edición, México, 2000.

Diccionario de la Lengua Española, Ed. Larousse S.A., 26ª reimpresión, México 1994.

c) Legislación.

Código Electoral del Distrito Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

d) Artículos de revistas.

DÍAZ Ortiz Víctor Rolando, "Reforma Política del Distrito Federal, creación del Tribunal Constitucional del Distrito Federal", Anales de Jurisprudencia, t. 250, sexta época, marzo-abril 2001, México D.F.

CARVAJAL Contreras Maximo, "Sistemas de Gobierno en las grandes ciudades" Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia, Ed. Porrúa/ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México 1997.

GARRIDO Maldonado Raciel, "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 números 9- 10 octubre marzo 2000- 2001, Toluca Estado de México.

GÓMEZ Martínez Juan Carlos, "La Reforma del Distrito Federal, un acercamiento jurídico", Lex Difusión y Análisis, Tercera Época, año V numero 52 octubre 1999, Torreón Coah. México.

GONZÁLEZ Alcántara Carranca, José Luis, "Reforma Política del Distrito Federal, la unificación de los Órganos Jurisdiccionales en el Distrito Federal". Anales de Jurisprudencia, t. 250, sexta época, marzo-abril 2001, México D.F.

GONZÁLEZ Graf Jaime, "Reforma Política, Ideas Fundamentales", Anales de Jurisprudencia, t. 250, sexta época, marzo-abril 2001, México D.F.

HIDALGO Georgina, "Rumbo a la Reforma Política del Distrito Federal", Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., numero 1, tercera época, volumen 1, marzo 2001, México D.F.

PÉREZ López, Miguel, "El control político en el régimen constitucional del Distrito Federal", Alegatos, numero 46, septiembre diciembre 2000, México D.F.

SOSA José ," El Distrito Federal en el Sistema Federal Mexicano", Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F. numero 5, tercera época, volumen 1, julio 2001,México D.F.

Varios autores, "Todo sobre la Reforma Política del Distrito Federal", Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., numero 5, tercera época volumen 1, julio 2001, México D.F.

WARD M. Peter, "Problemas actuales en el Gobierno y la Administración de las Megaciudades Latinoamericanas", Gestión y Política Pública Vol. V, num. 1, Centro de Investigación y docencia Económicas, México 1996.

e) Documentos.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. Varios Tomos.

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. Varios Tomos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73,76,89,108,109,110,111 y 112 de la Constitución Política, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sobre la minuta presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Anexos.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Varios Números.

Memoria Histórica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (noviembre de 1988- septiembre de 1997).

Memoria del Seminario Taller, " Reforma Política en el Distrito Federal" Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión del Distrito Federal.

Minuta que contiene proyecto de decreto de la Cámara de Diputados, respecto de la iniciativa de 8 de noviembre de 2001, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

f) Multimedia.

CD. ROM, *Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal.* Instituto Electoral del Distrito Federal, México junio 2001.

CD. ROM, *Prontuario Normativo del Distrito Federal Segundo Trimestre de 2001.* Gobierno del Distrito Federal, México 2001.

CD. ROM, *Bufete Jurídico.* Software visual S.A. de C.V., México enero 2002.

CD. ROM, *Ius 9.* Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD. ROM, *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación,* Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD. ROM, *Facultades Exclusivas 3ª versión,* Suprema Corte de Justicia de la Nación,

g) Internet.

www.dfgob.mx

www.camaradediputados.gob.mx

www.camaradesenadores.gob.mx