

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

# LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL MARCO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

---

UN ANÁLISIS A SU DOCUMENTO JURÍDICO

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA  
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA  
CLAUDIA LILIANA PÉREZ LÓPEZ

ASESOR  
DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



## AGRADECIMIENTOS

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**.

Al **Dr. Juan Carlos León** por sus consideraciones y por creer en mí.

A **mis padres** por construirme, por darme confianza y llenarme de valores, por impulsarme, apoyarme, ubicarme. Gracias por amarme y enseñarme que nada es fácil pero que siempre puedo. A **Luis López** porque todo lo que he logrado es fruto de su esfuerzo diario; Por ser el único padre, por brindarme más que a todos sus hijos, por su chispa, por ser el mejor. A **Fely Gómez** por forjar mi carácter, por enseñarme la importancia de la responsabilidad, el esfuerzo, la dedicación y el compromiso, porque sin ella no sería yo. A **Dulce López** por explotar mi lado creativo y darme dos cosas importantes, un hermano y la vida.

A mi hermanito **Joshua Israel** por iluminar mi alma, por enseñarme a sonreír y por motivarme a ser su ejemplo. A él por brillar.

A **Gerardo López** por ser mi referente de éxito, por consentirme, escucharme, por entenderme. A **José Luis López** por quererme y considerarme siempre. A ambos por tratarme como a su hermana menor. A **Ana Sofía López, Luis Adrián López e Ivanna Lizzette López** porque su existencia le da brillo a mi corazón.

A la familia **Gómez Hernández** por aceptarme, quererme y apoyarme; A mi abuela **Remi**, a mi abuelo **Jerónimo** y a mi tío **Lázaro**.

A **Vicky Gómez** y **Jorge Marín** por ser más que un ejemplo, por su apoyo y consideraciones, por darme la oportunidad de tener a mi lado a **Jorge Alberto** y **Mariel**. A ellos por amarme y confiar tanto en mí, por ser mi impulso y permitirme ser su ejemplo.

A **Luz María Jiménez** para que llegue más lejos que yo, a sabiendas que nada es fácil. A **Mini Gómez** por cargarme en sus hombros cuando niña, por su cariño.

A **mis amigos**. A **Leonardo García** por ser el mejor. A **Ángel Rodríguez** por ser mi soporte sentimental e intelectual. A **Andrea Estrella** por verme crecer. A **Arturo Magaña, Alicia Fregoso, Mariana Gutiérrez** y **Luis Ángel Placido** por sus consejos y tantas experiencias de vida. A **Angélica Sobarzo** por las pláticas, los viajes y comidas, por enseñarme tanto. A **Rubí Hernández** por su lindura, por quererme lo más. A **Jazmín Dolores** por acompañarme siempre, por su cariño.

Gracias a todas y todos. Gracias por festejar mis triunfos y sufrir mis fracasos. Gracias por las risas y también por las lágrimas.

**Les amo siempre.**



<b>PRÓLOGO</b>	<b>9</b>
----------------	----------

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
---------------------	-----------

<b>CAPÍTULO 1. LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO: GÉNESIS, TIPOLOGÍA Y EVOLUCIÓN</b>	<b>17</b>
---	-----------

<b>1.1 LA TRANSFORMACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO</b>	<b>17</b>
1.1.1 DEL PACTO SOCIAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	17
1.1.2 LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO MEXICANO Y SU SENTIDO FEDERAL	18
<b>1.2 NACIÓN REPRESENTATIVA, REPUBLICANA Y FEDERAL</b>	<b>24</b>
<b>1.3 SOBRE LA CONCEPCIÓN DE ESTADO FEDERAL</b>	<b>27</b>
<b>1.4 GÉNESIS DEL FEDERALISMO MEXICANO</b>	<b>34</b>
<b>1.5 EVOLUCIÓN Y ASPIRACIONES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO</b>	<b>44</b>

<b>CAPÍTULO 2. LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU MARCO NORMATIVO</b>	<b>51</b>
---	-----------

<b>2.1 NACIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN POLÍTICO- JURÍDICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>51</b>
<b>2.2 EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: SUS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD</b>	<b>63</b>
<b>2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO – ADMINISTRATIVA Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA LOCAL</b>	<b>70</b>

<b>CAPÍTULO 3. LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>77</b>
---	-----------

<b>3.1 REFORMA POLÍTICA Y REFORMA FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>82</b>
<b>3.2 REFORMA POLÍTICA Y REFORMA FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>84</b>
<b>3.3 ¿QUÉ DEBE CONTENER LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO?</b>	<b>86</b>
<b>3.4 LA NUEVA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>88</b>

**CONCLUSIONES** **97**

---

**TRABAJOS CITADOS** **113**

---

**ANEXOS** **119**

---

**ANEXO I** **119**

**ANEXO II** **123**

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40.  
Artículo reformado DOF 15-12-2015

“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.”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 44.  
Artículo reformado DOF 15-12-2015



La presente tesis; *La Reforma Política de la Ciudad de México en el marco del Sistema Federal Mexicano. Un análisis a su documento jurídico* se realizó en el período comprendido entre febrero y septiembre del año 2015, casi dos décadas después de aprobarse la última Reforma Política de la ciudad.

Este documento parte de lo general a lo específico y se fundó en la especulación, producto de la falta de certeza del cómo se votaría el dictamen de la reforma política 2015 y sobre todo de las fechas en las que esta votación sucedería. Con este panorama, obtuve las aprobaciones de mi cuerpo sinodal. Empero, en el mes de diciembre, la Reforma Política de la Ciudad de México – que tenía tiempo en la incubadora de la Cámara de Diputados– fue sometida nuevamente a discusión.

Existen varias teorías respecto a los motivos por los cuales se logró el consenso político que permitió que esta iniciativa de reforma constitucional avanzara. Uno de ellos es la pluralidad que adquirió la Asamblea Legislativa en la presente legislatura, la cual pudo pregonar un modelo más democrático y representativo para la capital del país. El segundo tiene que ver con el último oleaje del Pacto por México, a este le sumaría la buena relación que mantiene el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera con los integrantes de los partidos políticos que son mayoría en ambas cámaras. En tanto, la última tiende a la conspiración pues la reforma misma se presume como una opción para neutralizar la latente presencia política y electoral del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). En mi opinión no es una o la otra, sino la suma de todas.

Ahora bien, un poco de números y fechas. La Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados aprobó el lunes 7 de diciembre el dictamen de la Iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal –en lo general– con un total de 25 votos a favor y una abstención. Así, fue sometido a la discusión y aprobación en el pleno de la cámara.

La Cámara de Diputados votó y aprobó el dictamen de Reforma Política del Distrito Federal el 9 de diciembre de 2015. En lo general se aprobó con 386 votos a favor, 33 votos en contra y una abstención.

Para la discusión en lo particular se presentaron 58 reservas que versaron sobre 10 artículos constitucionales, todas ellas fueron desechadas. Así, se aprobó en lo particular la reforma por 329 votos a favor, 53 votos en contra y una abstención. Posteriormente volvió a turnarse el documento al Senado de la República para continuar con el trámite legislativo correspondiente.

El Senado de la República recibió el documento y el 15 de diciembre de 2015 aprobó en lo general y lo particular el dictamen con 74 votos a favor, 20 votos en contra y una abstención. Con lo anterior, la Reforma Política del Distrito Federal fue enviada a los 31 congresos locales.

La reforma debe ser aprobada por los congresos locales de cuando menos 16 estados –la mitad más uno– para que se decrete constitucionalmente y entre en vigor, situación que debe suceder entre enero y febrero de 2016. Prácticamente es un hecho que la reforma se promulga, pues sin discusión en los congresos locales, el Partido Revolucionario Institucional ya notificó que en los 19 estados donde el partido es mayoría latente está garantizada la aprobación de la misma.

La noticia causó revuelo mediático para las y los capitalinos. Con la reforma, la Ciudad de México seguirá siendo, la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, sin embargo, cambiará de nombre, gozará de autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y presentará una serie de cambios administrativos y políticos que desgraciadamente no resuelven los problemas ciudadanos.

Dentro de las modificaciones más mediatizadas destacan el cambio de nombre, así como la creación de una constitución política para la entidad, mediante un Congreso Constituyente integrado por 100 personas, de las cuales 60 serán elegidas en votación (con dos opciones a elegir; los propuestos por los

partidos políticos o los candidatos independientes –para los que se requiere un mínimo de 70,000 firmas para participar en el proceso) y los 40 restantes quienes serán designados por la Cámara de Diputados (14), el Senado (14), el Presidente de la República (6), y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (6).

En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta dejará de existir para dar paso al establecimiento de un Gobierno local, equiparable –ahora sí– a los congresos locales. De igual forma, se elimina la figura jurídica de las delegaciones políticas y se crean ayuntamientos que serán encabezados por un alcalde y de 10 a 15 concejales, según la población de la demarcación territorial.

Se elimina en algunos aspectos el tutelaje del Ejecutivo Federal, perdurable desde la supresión del régimen municipal, pues el Jefe de Gobierno ya podrá nombrar libremente al Procurador y al titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, aún se mantiene el veto presidencial al preservar la posibilidad de remover al Jefe de Gobierno de la Ciudad por causas graves.

La Constitución de la ciudad pretende garantizar las libertades y los derechos sociales de los capitalinos, colocando a la ciudadanía en el centro de todas las decisiones. Lo anterior ante la falta de representación de los habitantes de la Ciudad de México en tanto la aprobación de las reformas constitucionales, mediante su órgano legislativo local.

La Reforma Política de la Ciudad de México no es un retroceso, sino un pequeño avance, es una manera de saldar la deuda de los problemas históricos de la capital del país. La Reforma Política era necesaria y claro que pudo ser perfectible, sin embargo, ya aprobada, lo más importante es pensar en los mecanismos de exigibilidad a nuestros representantes para que lo establecido en la constitución local sea realmente la voluntad popular y no una carta de privilegios para los menos.

Con lo anterior, resulta pertinente afirmar una cosa; la reforma por sí sola no avanzará, es necesario que el poder constituyente le incluya a la Constitución

Política de la Ciudad de México, los instrumentos de participación ciudadana necesarios para que la voluntad constitutiva no se evapore. Para ello es necesaria la descentralización del poder político, dando paso a la participación ciudadana, con la intención de dar forma a la reconstrucción de un federalismo mexicano que funcione efectivamente. Así, cuando se incrementa la participación ciudadana, aumenta la eficiencia de la administración pública.

Entrado este año, todo parece indicar que el 2017 no solo celebraremos el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual entrará en vigor en 2018 junto con la nueva legislatura.

La importancia de la Ciudad de México no radica únicamente en su condición metropolitana. Nuestra ciudad es una de las más grandes del mundo y funge como Distrito de la Federación. Se caracteriza por las particularidades de sus habitantes, su policentrismo, su modelo político- administrativo y por ser sede de los Poderes de la Unión.

La Ciudad de México ha sufrido diversas transformaciones no solo en materia de desarrollo urbano y metropolitano, sino político, económico, religioso, cultural, demográfico y administrativo; sobre todo si nos remontamos a los periodos coloniales, independentistas y revolucionarios que le dieron vida.

Actualmente diferencias sociales, políticas y económicas principalmente, han propiciado la conformación de una ciudad en conflicto. Convencidos estamos en que los problemas de la ciudad apenas comienzan y que es necesario recorrer un largo camino para resolverlos.

La forma de Estado que le da razón de ser a la Ciudad de México es el federalismo. Por ello, este trabajo se traslada a la génesis histórico- política de la Ciudad de México y se sustenta en el modelo de Estado Federal; con la intención de analizar su reforma política, evidenciar la necesidad de que se construya una Constitución Política propia, así como establecer lo que dicho documento debe contener.

Pero... ¿por qué se realiza el análisis desde el federalismo? La respuesta es clara, el Federalismo es la institución política y jurídica más importante de México. A este le siguió –después del periodo independentista–, la institución republicana, sobre todo por la lucha de facciones. En este sentido, la decisión fundamental de un Estado Federal coadyuvó a adoptar el sistema presidencial y a evitar el abuso del poder ante el desarrollo de un régimen centralista, respaldado en instrumentos jurídicos y por supuesto, la división de poderes.

El federalismo “viene de la palabra latina *foedus*, es decir, alianza. Este sistema consiste en una asociación que une o vincula a entidades políticas en el mismo nivel donde las partes que la forman mantienen su identidad e integridad individual mientras crean otro cuerpo político independiente de ellas, que las une” (Cabrero, 2007: 11).

El presente documento fue realizado luego de la aprobación en el H. Senado de la República del dictamen que contiene la Reforma Política de la Ciudad de México, el 28 de abril de 2015, con la intención de ser funcional para su análisis previo a un decreto constitucional y de ser el caso, previo a la Constitución Política de la Ciudad de México, así como de su proceso constituyente.

Cuando hablamos de la Reforma Política del Distrito Federal, realmente hacemos referencia a una reforma a sus instituciones políticas y administrativas. Esto resulta necesario pues “hay un cúmulo impresionante, excesivo, de leyes y disposiciones supuestamente reglamentarias del texto constitucional. He allí el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, La Ley Orgánica de la Administración Pública, La Ley Orgánica de la Asamblea y otras, que vienen a complicar el régimen legal del Distrito Federal más que a establecer un espacio legislativo coherente” (Carrancá y Rivas, 2007: 297).

Pero ¿qué debe contener la reforma política? ¿Bajo qué lineamientos debe realizarse? ¿La Ciudad de México necesita una constitución? ¿Un documento jurídico es la única opción que tiene la entidad federativa para efficientar su administración local?

Son muchas las preguntas que nos planteamos para poder establecer efectivamente el equilibrio de poderes que derivará en la oportuna implementación de un federalismo que sea adaptable a la realidad nacional.

El objetivo fundamental de esta investigación es contribuir al análisis sobre el diseño y evaluación de la Reforma Política de la Ciudad de México que sus habitantes requerimos, así como abonar a la memoria histórica. Como se

mencionó previamente, el análisis se retoma desde el federalismo con la intención de vincular la Reforma de Estado en materia de la Ciudad de México con uno de los puntos torales que le dan sentido al modelo de Estado Federal; la división de poderes.

El trabajo aquí expuesto pretende contribuir a la discusión sobre el tipo de Estado que se concibió en nuestro país, su forma de gobierno y la praxis política. Se asienta a la forma en la que se contienen los poderes federales y los poderes locales en la Ciudad de México, capital del país. Fundamentalmente se trata de desarrollar un crítico y breve análisis del dictamen constitucional de reforma política para la ciudad, aprobado en el Senado durante el presente año. La intención de ello es ser un estudio funcional para entender la reforma de Estado que necesitamos quienes habitamos en la capital del país, dentro del marco del sistema federal mexicano y en sentido político, administrativo, social y democrático.

El estudio se compone de tres capítulos. El primer capítulo expone la construcción, aportes y contexto de la Constitución de 1824, la Constitución del año 1836, las llamadas Leyes orgánicas, el retorno a la ley del 24; así como las Constituciones de 1857 y 1917. Lo anterior se acompaña de la justificación con la cual el Estado mexicano adoptó como su forma de gobierno la de una Nación Representativa, Republicana y Federal.

Este capítulo pretende distinguir el Estado Unitario, el Estado Federal y la Confederación de Estados con la intención de obviar el modelo equilibrado conveniente para nuestro país; lo anterior basado en el grado de concentración de poder político, el margen de acción de las facultades de la federación, la tendencia a modificar la forma de gobierno, el reconocimiento del pacto federal, el imperium constitucional, y las diversas visiones sobre federalismo.

El primer capítulo concluye con el desarrollo del federalismo mexicano, pues más allá de su nacimiento supone mostrar las prácticas que encaminaron al federalismo y atiende la creencia que supone que el Sistema Federal Mexicano

es una copia del Federalismo Norteamericano. Asimismo, se presenta una forma de Estado encaminada a lograr la descentralización latente en el modelo mexicano.

El segundo capítulo se divide en tres sub apartados que exponen lo referente a la Ciudad de México en tanto su nacimiento y reconocimiento jurídico. Aquí se exponen las situaciones por las que algunos constituyentes deseaban que los poderes de la Unión se trasladasen a otro lugar.

En los sub apartados del capítulo segundo se exponen las particularidades de dos temáticas que derivan de la Ciudad de México como entidad federativa sui generis; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (su documento jurídico), así como su estructura administrativa y gubernamental (de corte centralista).

Por último, el capítulo tercero contiene un análisis de la reforma política de la Ciudad de México y valora la importancia de poseer –por primera vez– un documento jurídico propio, así como un congreso equivalente al que poseen el resto de las entidades federativas. El estudio se acompaña de sub apartados que exponen la necesidad de concebir la verdadera autonomía política de la Ciudad de México a la par de la autonomía presupuestal, la integración del constituyente en caso de aprobarse la reforma política para empezar trabajos en 2016-2018, así como su contenido político, económico, social y administrativo. El capítulo tercero concluye con un punteo del dictamen de reforma constitucional que se turnó a la Cámara de Diputados.

# CAPITULO 1.

## **La creación del Sistema Federal Mexicano: Génesis, tipología y evolución**

### **1.1 La transformación del Constitucionalismo Mexicano**

La historia del constitucionalismo mexicano ha sido marcada por diversos documentos constitucionales, los cuales se han implementado para establecer las reglas del juego entre los actores que determinan el rumbo de la vida mexicana; los poderes de la federación, sus órdenes, la ciudadanía, las instituciones y el gobierno.

Según Felix Fulgencio Palavicini, Diputado del Congreso Constituyente de 1917, el defecto de las leyes mexicanas era producto de la enorme distancia que separaba la realidad social con la vigencia de las leyes, distancia tal que no permitía que estas últimas sirvieran para orientar el camino que la sociedad debía seguir.

Por otro lado, en los Estados Unidos del Norte, la Constitución se creó para establecer la solidaridad entre varios estados. En México, uno de los grandes propósitos “de la Constitución fue emancipar a los estados del régimen central<sup>1</sup>”; esta diferencia de origen tenía que traducirse en los “fracasos” que hemos tenido. La Constitución adolece de muchas incoherencias, debidas a la necesidad de un acomodamiento político” (Palavicini, 2014: 749) que ha limitado la acción e interacción de y entre el gobierno.

#### **1.1.1 Del Pacto Social a la Constitución Política**

Nosotros estamos sujetos a la constitución de febrero de 1917, una constitución que está por cumplir cien años, la cual ha atravesado una serie de reformas constitucionales de carácter político y social que han desviado el sentido del

---

<sup>1</sup> En el artículo 116 y 117, el Congreso Constituyente de 1916 establece las restricciones que tienen los gobiernos de los estados entre sí para vincularse o establecer “alianzas, tratados o coaliciones”, las cuales debían ser respaldadas siempre por el Congreso de la Unión.

constituyente de 1916, no en todas las ocasiones para avanzar en la garantía de derechos. Para ejemplo, se han presentado modificaciones que van desde dotar a la mujer del sufragio, hasta diversas reformas electorales, la reforma energética, educativa, fiscal y hacendaria, por decir algunas. La pregunta fundamental sería si las modificaciones han sido efectivas para validar el pacto –contrato– social en pro de la ciudadanía en general o solo para beneficiar a algunas minorías. De algo podemos estar seguros, hoy las leyes deben inspirarse en las necesidades públicas y sociales que requiere la ciudadanía.

El contrato social que planteó Jacques Rousseau colocaba al hombre como una de las partes que lo conforman. Se trataba fundamentalmente del contrato donde el ciudadano cede parte de sus derechos a favor de la colectividad y establece normas específicas de convivencia. Así, para establecer las reglas claras se construye la ley, la cual es determinada por la voluntad general del pueblo, por la soberanía popular planteada en aras de la igualdad y la colectividad, asumiendo la idea de que todos participen y suponiendo que no hay poder mayor que el soberano. Rousseau entiende que la República es todo Estado regido por leyes y afirma que cada pueblo tiene una constitución acorde con sus características y esa es la esencia, es el espíritu que otorga el constituyente –el pueblo– al diseñarla (Suárez-Iñiguez, 2009).

El espíritu que le fue impreso a cada Proyecto Nación del país fue distinto pues se consideraron para su creación diferentes visiones de la soberanía y la voluntad general planteadas por Rousseau.

### **1.1.2 Las constituciones políticas del Estado Mexicano y su sentido federal**

El 4 de octubre de **1824**, la constitución federal que se decretó estableció la religión católica, apostólica y romana como la religión mexicana y prohibió el ejercicio de cualquier otra; estableció una república representativa popular federal como su forma de gobierno y dividió el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Así, el poder

legislativo se depositaría en un congreso general facultado para formular leyes, dividido para su ejercicio en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

En tanto, el poder Ejecutivo se depositaría en un solo individuo a quien se denominaría "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", el cual estaría respaldado en caso de imposibilidad física o moral por un Vicepresidente. Este último estaba por debajo de la jerarquía organizacional del presidente y en la primer república fue electo al ser el segundo en votaciones<sup>2</sup>. Por último, el poder judicial de la federación residiría en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

El título IV constitucional estableció que el gobierno particular de los estados de la federación estaría dividido en los mismos tres poderes que el ámbito federal; establece la residencia del poder legislativo de cada estado en una legislatura compuesta del número de individuos electos popularmente, según lo determine su constitución local en tanto número de integrantes y procedimiento de elección; el poder ejecutivo también estaría sujeto a la constitución local, mientras que; el poder judicial de cada estado se ejercería por los tribunales que establezca su constitución. (CFEUM, 1824)

Debido al acalorado enfrentamiento entre federalistas y centralistas durante la gestión de presidente Antonio López de Santa Anna se promulgaron las Siete Leyes constitucionales en **1836**. Fue el capital humano centralista quien eliminó la validez de la constitución de 1824 y estableció el nuevo cuerpo normativo en el cual se instituyó el cuarto poder, denominado "Supremo Poder Conservador" que vigilaba el cumplimiento a cabalidad de la norma constitucional y tenía la facultad incluso de anular leyes o decretos constitucionales.

En el nuevo documento se decretó la conservación de la división de poderes nacionales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial pero se convirtió a los estados

---

<sup>2</sup> Lo anterior trajo diversos conflictos en la República pues durante los tres primeros mandatos Vicepresidenciales que tuvo el país, sus vicepresidentes se revelaron en contra del Presidente de la República. Situación que pone en evidencia una elevada incapacidad de consolidación del régimen, así como una ausencia notable de gobernabilidad.

federados en departamentos subordinados al gobierno central. Como si lo anterior no fuera suficiente retroceso, se suprimieron un número considerable de ayuntamientos pues se estipuló que sólo se conservarían los ayuntamientos que excedieran de 8,000 habitantes, dejando a una gran cantidad de la población sin representación (Flores, et al., 1996).

El documento jurídico antes expuesto, fundamentó las bases orgánicas de **1841, 1842 y 1843** que incluían planteamientos medianamente divergentes cada una. Las bases orgánicas de 1841, también denominadas “de Tacubaya”, tenían como objetivo la destitución del presidente y los cuatro poderes del gobierno que planteaban las leyes de 1836, lo anterior acompañado del nombramiento de un presidente interino, nuevas elecciones convocadas mediante una junta y, la conformación de un nuevo congreso constituyente que diseñaría una nueva constitución federalista.

En otro sentido, las Bases Orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843 – que se aprobaron para contrarrestar el impacto de las implementadas en 1842, que representaban a las minorías– buscaban crear un gobierno centralista, la anulación del Supremo Poder Conservador, la instauración de la pena de muerte y la restricción a la libertad de imprenta. Las bases orgánicas de 1843 estuvieron vigentes tres años y fue en 1847 cuando se regresó a los principios de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Ahora bien, continuemos con la evolución de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Menos de una década después de haber retornado a establecer la vigencia de la Constitución Política del 24, se instauró el constituyente que en febrero de **1857** promulgó un nuevo ordenamiento que se caracterizó por tener un corte liberal<sup>3</sup> y se construyó durante la presidencia de Ignacio Comonfort. La nueva norma convalidó la abolición de la esclavitud,

---

<sup>3</sup> Para Palavicini, sin embargo, “La Constitución de 1857 no es una constitución liberal como lo ha creído el vulgo letrado... aparte de su primer capítulo que contiene los derechos del ciudadano, principios comunes a todos los pueblos y conquistas de la civilización universal, no trajo ninguna innovación ni realizó ningún triunfo, ni resolvió problema alguno; fue el producto de la mayoría constituyente, que era conciliadora, fue el éxito de los moderados” (Palavicini, 2014: 761 - 762) que se agruparon entre uno y otro partido y dejaron paso al partido liberal que no reivindicó los criterios positivistas de la época; lo que produjo conflictos posteriores que hoy buscan reformar la constitución de 1917.

eliminó la pena de muerte, estableció las garantías individuales, eliminó los títulos de la nobleza y los monopolios, estableció la educación como laica y, aunque se promulgó "en el nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano" eliminó la obligatoriedad de la religión católica.

Lo anterior abrió una gran controversia que culminó en la guerra de reforma pues por un lado estaban los liberales defendiendo el cuerpo normativo de 1857 y por el otro se encontraban los conservadores quienes estaban en contra de fundamentos específicos que se vinculaban con la supresión de la religión católica y la educación laica, con la supresión de los títulos de la nobleza y la implementación de monopolios, entre otros. El constituyente de 1857 trabajó con la presión del poder ejecutivo; por ello, resultaba necesario que las facultades del Poder Ejecutivo y las del Poder Legislativo se equilibraran para que se armonizara el equilibrio de los poderes de la Unión.

Respecto a la praxis política y administrativa; eliminó la reelección presidencial y el cargo de vicepresidente de la carta magna. Entre los nuevos planteamientos destacaron la libertad de culto y la de asociación de los trabajadores; la gratuidad de la educación, y; la duración de 8 horas máximas para realizar una jornada laboral. Se dotó –en teoría– de mayor autonomía al poder judicial y se buscó dotar de una soberanía efectiva a las entidades federativas; se reconoció y decretó el municipio libre.

En lo referente a las partes integrantes de la Federación; el territorio nacional comprendía a los "estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California". En el caso del estado del Valle de México, este se conformaría del territorio que comprendía el Distrito Federal pero su validación solo tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar (CFEUM, Título 2º, Sección II, 1857). La constitución de 1857 tuvo vigencia hasta 1917 cuando se aprobó el nuevo ordenamiento constitucional.

Para **1917** el constituyente contemplaba al sistema federalista como la mejor opción pues resultaba ineficaz la federación como la habían "...establecido las constituciones de 1824 y 1857, en cambio los sistemas centrales tuvieron resultados peores de donde deducimos que el mal no ha estado en los sistemas, sino en la forma en que han sido establecidos" (Palavicini, 2014: 751 - 752). Fueron poco más de dos décadas de un retroceso en la praxis de derechos y facultades políticas, civiles y administrativas, así como de un retroceso constitucional. Se trató de más de 20 años donde no se pudo decidir si era más conveniente para la consolidación tener un sistema centralista o uno federalista.

La Constitución de este año responde a una realidad nacional –los factores reales de poder que argumenta Lasalle– que (posterior a la concreción de la lucha revolucionaria) puso fin a los 30 años de dictadura porfirista y buscaba la consolidación mediante una fortificación del Poder Ejecutivo; se trató de un proyecto de unidad nacional que formó un sistema presidencialista en toda su acción.

Para su diseño, Venustiano Carranza<sup>4</sup> impulsó la idea de convocar a un constituyente que debía adaptar la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. El Congreso Constituyente de 1916 fue designado para construir una Constitución con la que se pudiera gobernar eficazmente según la realidad nacional, la Constitución de 1824 era defectuosa, ella pecaba de menos; la Constitución de 1857 era defectuosa porque pecaba de más y de menos, lo natural es que revisada y corregida se tuviera una constitución definitiva y por fin aplicable... (Palavicini, 2014: 731) en beneficio de la sociedad mexicana y la gobernabilidad de la época.

Ante el temor de caer en un absolutismo central, el Congreso Constituyente convalidó los derechos individuales y colectivos en la norma, y fortaleció el régimen federativo. Se pretendía una federación "consciente, serena y firme"

---

<sup>4</sup> Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, titular del Poder Ejecutivo.

para aspirar en un futuro a una "federación de municipios" (Palavicini, 2014: 772)

Los constitucionalistas exigían que sus mandatos estuvieran sujetos a procedimientos de un código determinado de leyes liberales que dignificaran la civilización social y política bajo el precepto de "República representativa popular".

Para este momento la revolución mexicana había terminado y se vivía en un nuevo orden constitucional en la norma, pero no en la praxis pues en muchos estados seguían presentes los movimientos armados que no permitían la consolidación del régimen, "se padecía escasez de moneda, bandidaje, hambre, epidemias, muchos pueblos pedían restituciones de tierra y dotaciones, el desempleo era elevado, eran frecuentes las huelgas y los problemas religiosos, las restricciones económicas y las grandes dificultades en la aplicación de algunos de los preceptos constitucionales" (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2015) Existía una gran preocupación por parte del Congreso Constituyente pues, si la revolución se convertía a la legalidad era posible que se perdiera el sentido de la revolución misma, por ello, se concretó la Constitución con el firme propósito de restablecer la paz en la República.

Por un lado, los villistas pedían que entrara en vigor la Constitución del 57. Sin embargo, otros más deseaban la pacificación relativa del país, la cual se obtendría –según estos– mediante la instauración de un Congreso Constituyente que se integraría por representantes electos por el pueblo. Lo anterior porque en la mayoría de los estados se había efectuado ya, la renovación de los ayuntamientos por elección popular.

## 1.2 Nación representativa, republicana y federal

Los motivos fundamentales que definieron la orientación de la lucha de la Revolución Mexicana tenían sentido plural, local y regional, y se derivaron de injusticias sociales, políticas y económicas. Fueron los proyectos federalista y municipalista los cuales lograron consensuar la manera en la que se podían integrar las necesidades políticas y administrativas de la época. “La Revolución dio pie a un gran discurso y a un amplio movimiento descentralizador” (Correa, 2003: 20) que se pretendió concretar retomando el Pacto Federal del texto constitucional de 1857 con las ideas del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, que respaldaba la forma de gobierno de una República Federal integrada por estados libres y soberanos.

El plan y el pronunciamiento de Iguala (1821) crearon una Nación nueva que recibió el nombre de Estados Unidos Mexicanos. Así, la Nación mexicana adoptó para su gobierno la forma de *representativa republicana federal (sic)*.

Un sistema de gobierno es *federal* en tanto conste “de un gobierno general y de los particulares de los estados, soberanos aquél y éstos, puesto que en uno y en otros se ejerce aunque distintos puntos de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que constituyen la soberanía; es el *republicano* porque así en los estados como en el gobierno general, los funcionarios públicos son electivos, personalmente responsables y no perpetuos, con excepción de los jueces; es *representativo* porque el poder legislativo se ejerce por representantes electos popularmente y amovibles en periodos fijos; finalmente es libre porque ni en el gobierno general ni en el estatal se reúnen en ninguna persona o corporación los tres ni aún dos de los poderes políticos” (Luis Mora, 2002: 19)

Fundamentalmente, el Poder legislativo consiste en la facultad de dictar leyes. Una ley es producto del pacto social aceptado en aras de obtener el establecimiento de una sociedad aceptable para todos. Lo cual no debe confundirse con la expresión de la voluntad general.

El poder legislativo está expresado en el Congreso de la Unión, integrado por un sistema bicameral (dos cámaras) compuesto de la Cámara alta –Senado de la República– y una Cámara Baja –Cámara de Diputados.

Al dictar las leyes y decretos, es obligación del Congreso General procurar la seguridad de la República en sus relaciones exteriores, conservar la unión federal, y la paz y el orden público en el interior de la Federación, evitando que los estados entren en guerra unos con otros, mantener la independencia que los estados tienen por las leyes locales, y sostener su igualdad proporcional de derechos y obligaciones (Luis Mora, 2002: 33)

Es común pero no es correcto, concebir el Poder Ejecutivo como una sola persona, en tanto sus facultades. Sin embargo, entendemos por poder ejecutivo la facultad de poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo legislativo y las sentencias de los tribunales. El Poder Ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la maquinaria política, que recibe de él todo su movimiento y acción... La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera (Luis Mora, 2002: 62)

La autoridad encargada del Poder Ejecutivo de la Federación sí recae en una persona única y esta es el Presidente de la República y su Gabinete presidencial que tiene a cargo todas las instituciones a nivel federal.

El Poder Judicial de la Federación es el órgano de gobierno encargado de la administración de justicia. Este poder es el encargado de dirimir el conflicto mediante la aplicación que hacen sus tribunales (la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito y los juzgados de circuito) de las leyes de la Unión a los casos ocurrentes.

Por todo lo anterior y en este sentido, el artículo 40 de la constitución de 1857 decreta como “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática federal (sic), compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una

federación..." (CFEUM, Título 2º, Sección I, Artículo 40, 1857) que se regiría bajo el mandato constitucional. Complementando lo anterior, la sociedad mexicana ejercería la soberanía –su poder supremo– mediante los poderes de la Unión "en los casos de su competencia" según lo establecido en la constitución y las particularidades de cada uno de los Estados, añadiendo que no podrían en ningún caso contravenir a lo establecido en el pacto federal.

Así, el Constituyente del 16 –como una ampliación del artículo 109 de la CFEUM de 1857– decretó que los "Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre", basado en lo siguiente (CPEUM, Título quinto, artículo 115, 1917):

I.—Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.—Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tenían el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Mientras tanto, los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Asimismo, a los gobernadores, substitutes o interinos se les aplicarían las restricciones contenidas en el artículo 83 de la CPEUM<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, debía ser proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podría ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral tendría la enmienda de nombrar a un diputado propietario y un suplente.

Sólo podría ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Pérez Correa (2003) argumenta que estas modificaciones fungieron como el germen de lo que más tarde se constituiría como base de la Carta Municipal que plasmó la autonomía del Ayuntamiento; se estableció una autonomía – mediana– pues los poderes Ejecutivo y Legislativo centrales aún conservaban facultades exclusivas. Avanzado el tiempo las fuerzas políticas nacionalistas discreparon de las demandas que enarbolaron la lucha revolucionaria; el proceso de reconstrucción del régimen mexicano pasó de ser federalista a uno que en la praxis fungía como centralista y daba al Ejecutivo Federal facultades y atribuciones extralimitadas.

### **1.3 Sobre la concepción de Estado Federal**

Es preciso concebir al Estado como una institución pública con personalidad jurídica, y al Federalismo como la forma de ser del primero y sus partes. Con esto se pueden definir dos formas de Estado, las cuales retoma Serrano (2001) – citando a Ignacio Burgoa–: Estado unitario y Estado federal.

---

Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional. (CPEUM, artículo 83, 1917)

Tabla 1.

**Matriz de tipología de Estado  
(Estado Unitario, Estado Federal y Confederación de Estados)**

<b>Estado Unitario</b>	<b>Estado Federal</b>	<b>Confederación de Estados</b>
<p>Forma de Estado cuyo concepto de poder y derecho es único.</p> <p>Existe una división de poderes, sin embargo es limitado en tanto su margen de acción.</p>	<p>Forma de Estado que engloba una asociación de poderes y una pluralidad de la idea de derecho. Aquí los estados miembros ceden su soberanía y ciertas facultades al gobierno central pero mantienen su autonomía.</p> <p>El margen de acción de la división de sus poderes es más amplio.</p>	<p>Sistema político en el cual los estados miembros no pierden ni ceden su soberanía, pues pactan para coordinar acciones y para ello dotan de funciones a un órgano superior, la Confederación.</p>

Fuente: Elaboración propia con referencia a Cabrero Mendoza (2007) y Serrano Salazar (2001)

Georges Burdeau define al Estado unitario como aquel que incorpora un poder y una idea de derecho únicos. En contraparte, concibe al Estado federal como aquel que engloba una asociación de poderes y una pluralidad de la idea del derecho. En esta forma estatal, los estados miembros ceden su soberanía y ciertas facultades al gobierno central, pero se mantienen autónomos (Serrano, 2001: 34). En ambos modelos de Estado existe una división de poderes, sin embargo, el margen de acción de los gobiernos locales en el Estado federal es más amplio.

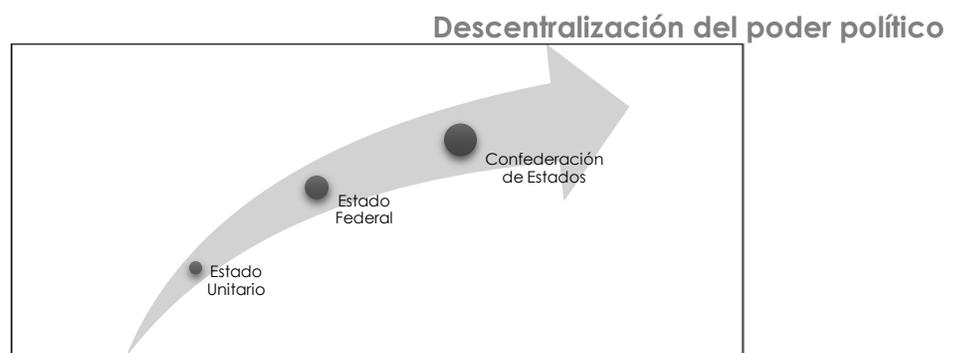
Ya distinguimos el Estado Federal del Estado Unitario, ahora es necesario distinguir al primero de la Confederación de Estados. La Confederación es un sistema político en el cual, los estados miembros no pierden ni ceden su soberanía, sino que pactan para coordinar acciones y para ello dotan de funciones a un órgano superior que en este caso es la confederación (Cabrero, 2007: 11).

Las diferencias fundamentales entre Estado federal y Confederación de Estados para Linares Quintana se resumen en cuatro puntos (Serrano, 2001: 3): su base jurídica, la personalidad e independencia de los estados miembros, la capacidad de imponer jurídicamente sus decisiones, y la presencia o no de los derechos de nulificación y secesión.

- La base jurídica del Estado federal es la Constitución, en el caso de la Confederación de Estados su base es el Pacto entre ellos.
- La Confederación no crea un nuevo Estado, ni extingue la personalidad e independencia de sus miembros, lo que sí ocurre en el caso de la Federación.
- Esta última posee un imperium fuerte respaldado en su documento jurídico, ausente en la Confederación.
- Por último y a diferencia de la Federación, en la Confederación sus miembros pueden separarse en cualquier momento de ella bajo el respaldo de su derecho de nulificación y secesión; derechos que no se posee el Estado Federal.

El federalismo es concebido como un punto intermedio entre el Estado unitario y la confederación, esta forma de Estado funciona como el equilibrio entre descentralización<sup>6</sup> y centralización.

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</sup> Resulta fundamental atender la centralización como un proceso de transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a los estado y municipios, a la sociedad (Borja, 2008).

El gráfico anterior muestra la distribución del poder político, así, mientras el Estado Unitario tiende a la concentración de facultades, la Confederación de Estados opta por la descentralización y la autonomía de cada uno de sus miembros. El Estado federal se encuentra justo en el centro y funge como un modelo moderado que se puede ajustar a un Estado con deficiencias en su organización.

El Estado federal se distingue por la coexistencia de dos órdenes jurídicos (federal y local), en un ámbito espacial de validez determinado, que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que se coordinan entre sí por la constitución general, la cual define las atribuciones de los órganos centrales y la condición jurídico-constitucional de los Estados federados, mismos que para su organización interior permanecen autónomos (Serrano, 2001: 37). El control de la constitucionalidad le es propio a todo Estado federal.

Ahora bien, toda forma de gobierno tiene sus bases reconocidas en la decisión de la mayoría de los individuos que optan por alguna forma de convivencia colectiva de tendencia federalista o centralista. Hernández Chávez (1996) expone que las tendencias siempre convergen pues al ponerse en acción el federalismo va a desembocar en un centralismo, consecuencia que se desarrolla también a la inversa. La oposición entre federalismo y centralismo se encuentra presente en la experiencia histórica del federalismo en México.

El marco jurídico es el elemento principal para que el Estado federal funcione pues sin un marco definido y reconocido por sus miembros, "...estos sistemas no podrían persistir, pues en él se encuentra su origen, su estructura y funcionamiento. Además de la legalidad que le otorga la Constitución Política, su legitimidad se la confiere el reconocimiento permanente del Pacto Federal que es su razón de ser" (Borja, 2008: 52)

Para entrar a profundidad a la discusión sobre el federalismo mexicano, vamos a desarrollarle conceptualmente, estableciendo su tipología y algunos de sus fundamentos básicos, en este sentido, es necesario puntualizar que; "el

federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad<sup>7</sup>. Su organización se caracteriza por la coexistencia de los órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho, que corresponde al propósito de crear un Estado muy poderoso desde el punto de vista del Derecho Internacional, y el local que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa" (Gaxiola, 1999: 42)

Sin embargo, eso no es todo, "el federalismo es un sistema político que consiste en un acuerdo o pacto entre varios poderes para formar un todo, una unidad, un gran Estado formado de varios estados que sin tener que renunciar a su existencia como entes independientes, deciden voluntariamente ceder ciertos derechos para someterse a un régimen distinto y participar de éste de manera permanente con la finalidad de obtener múltiples beneficios" (Borja, 2008: 45-46)

Siguiendo la línea que retoma la diversidad de cada región expuesta por Gaxiola, Borja Martínez (2008) concibe el federalismo como la organización del poder político que necesita instituciones republicanas fuertes –dadas por la integración de los valores del pluralismo étnico, cultural y político– cuyo objetivo final sea la justicia social. Es un sistema que permite –y requiere– de una participación activa para construir un modelo fuerte que refleje el "interés común, las diferencias y especificidades de las regiones".

La concepción occidental moderna del Estado, presenta al federalismo como una forma de organización política que vincula diferentes visiones para encontrar una identidad a partir de la realidad, mediante el consenso y materializada en un ordenamiento supremo, a quien Borja reconoce como la Constitución. En tanto, la soberanía en los sistemas federales refiere a la capacidad de las partes que integran la federación para gobernar "sin subordinarse al gobierno federal".

---

<sup>7</sup> Los estados federativos que tradicionalmente estaban apegados a defender la autonomía provincial transitan comúnmente –consciente o inconscientemente– al proceso de centralización, ante la necesidad de fortalecer su unidad.

La autonomía que se plantea en la constitución establece un gobierno propio con sus poderes que fundamentalmente se encargan de –dentro del derecho común interno– regular la mayoría de las relaciones de los individuos entre sí y para el gobierno. El federalismo requiere una adaptación, para que como todo proceso se sea funcional a la realidad donde se desarrolla.

Así, el federalismo es visto como un sistema dinámico de gobierno que permite el reconocimiento e inclusión de las diferencias; constituye una construcción social producto del consenso de divergentes actores políticos que persiguen objetivos comunes, dispuestos a ceder –voluntariamente– ciertos derechos para obtener beneficios mayores. La importancia del desarrollo de lo local radica en el fortalecimiento de lo colectivo y consigue la reapropiación por parte de la ciudadanía de los asuntos públicos.

Ahora bien, ya conocemos las características del Estado Federal, en adelante, es preciso puntualizar las diversas formas del mismo. En su obra concerniente al Federalismo Mexicano, Gamas Torruco (1974) retoma a Geoffrey Sawyer quien sostuvo una clasificación de los sistemas federales conforme su funcionamiento. Entonces, reconoce así tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico.

El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional, según Sawyer. En él, la federación y los estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia. En la praxis, no hay jerarquía y por tanto no existe subordinación de hecho en ninguno de sus niveles hacia otro(s), de la misma forma asume que el reparto de competencias entre Federación y estados es muy balanceado y su igualdad existe en mayor medida.

Este tipo de federalismo “es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable” (Gamas, 1975: 140) debido a que las funciones que desempeña la federación en mayor medida menoscaban a las de los estados.

El gobierno que desarrolla el federalismo coordinado representa a la Nación en su conjunto pues adquiere su legitimidad a costa de esta, pregona la *Unidad Nacional* y fomenta una gran burocracia con la intención de que funja como su sostén en el desarrollo de las tareas que le corresponden.

El Federalismo cooperativo por otro lado, implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente –en cualquier renglón administrativo– poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

Dentro de este tipo de federalismo se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación (Gamas, 1975: 144): a) Colaboración informal, a través de la asesoría y consejo técnico; b) Acuerdos formales entre Gobierno Federal y estados sobre determinados aspectos administrativos; c) intercambio y prestación común de servicios del personal técnico; d) Colaboración integral, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa, y; e) Ayudas en dinero a los estados y créditos federales.

El federalismo cooperativo tiende a establecer acuerdos entre regiones, aunque muchas veces los acuerdos requieren la aprobación del Gobierno Federal para poder implementarse.

La tercera y última clasificación del federalismo que aporta Geoffrey Sawer es la de tipo orgánico. Sucede que en el Federalismo orgánico, el gobierno posee mayor margen de poder en tanto somete a los estados. En este sentido, conserva la mayor parte de la recaudación y accede –pues le corresponde– a brindar mayores bienes y servicios públicos.

Dentro del federalismo del tipo orgánico, “el equilibrio federal tiende a mantenerse gracias a tres factores: la actividad de los partidos de oposición a nivel local, la tendencia favorable de la autonomía provincial en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia y la intervención activa del Consejo Federal.

El extremo del federalismo orgánico aparece en los países socialistas en los cuales la estructura centralizada y autoritaria del Partido, su carácter único y su identificación con el Gobierno debilitan políticamente a las entidades federativas" (Gamas, 1975: 149)

Resulta fundamental hacer hincapié en que estos tres "tipos de federalismo" no son necesariamente etapas obligadas a seguir un orden específico o un modelo jerárquico, pues pueden transitar en orden indistinto o pueden no hacerlo y permanecer estáticas.

Ante esto, Hernández Chávez ahonda sobre una clasificación diversa del federalismo; el federalismo estatista que no supone liquidar el federalismo per sé, "sino que se le desvía en aras de la necesidad de transformar económica y socialmente al país para conducirlo hacia la contemporaneidad" (Hernández Chávez, 1996: 30)

#### **1.4 Génesis del Federalismo Mexicano**

El Estado federal es la base de la organización político-administrativa de países como Estados Unidos de América, Brasil, Australia, La India, Canadá y México, entre otros.

Pero, ¿qué situaciones llevan al federalismo? ¿Será que el federalismo mexicano surgió como una réplica del norteamericano? Mariano Aguilar Navarro puntea 3 situaciones sociales que encaminan al Federalismo (Serrano, 2001, p. 37):

1. Situación de inseguridad en que se halla una unidad política al carecer de recursos suficientes para sostenerse en el medio internacional que la circunda;

2. Debilidad del elemento integrador de una comunidad política que obstaculiza la acción del mando sobre los distintos sectores de la misma;  
y
3. Proceso de desintegración que pone en peligro la unidad última de un grupo humano.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, no todos los sistemas federales son por naturaleza iguales. Algo que sí debemos tener presente es que en todo Estado Federal existe un cierto grado de tensión entre el gobierno de la federación y los gobiernos de las entidades federativas (Gamas, 1975: 139), fundamentalmente debido a que el primero tiene una tendencia a absorber mayores facultades que subordinan a los gobiernos estatales y estos defienden a toda costa su autonomía.

Existen ocho categorías de estudio que exponen la complejidad del sistema federal al mostrar federaciones muy variadas (Borja, 2008: 44), la categorización implica:

1. Su formación histórica,
2. Su grado de centralización
3. Su sistema fiscal
4. La regulación de los procesos de reforma constitucional
5. El grado de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno
6. Su nivel de asimetría constitucional
7. La composición de funciones de las instituciones del gobierno compartido, y
8. El carácter uninacional de las sociedades que regulan.

Si analizamos de cada sistema federal con base en los anteriores puntos se hace evidente la diferencia de cada uno, sin embargo, también existe una serie de puntos que comparten los sistemas de corte federal según su desarrollo (Borja, 2008: 45):

- ✓ La existencia de una constitución en cuya reforma han de participar los entes territoriales que constituyen la federación.
- ✓ El reconocimiento de la autonomía de los estados miembros, lo anterior manifiesto en la elaboración de su propia Constitución.
- ✓ La existencia de un órgano normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre federación y estados miembros.
- ✓ El diseño de un sistema de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal que generalmente se desarrolla en las cámaras (bicameral).
- ✓ Reparto constitucional de competencias entre la Federación y los estados miembros.
- ✓ La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la federación y los estados miembros.
- ✓ La intervención federal, establecida con la intención de mantener la integridad territorial, política y constitucional del Estado federado en caso de violación a la integridad territorial.

Con lo anterior, podemos deducir que el federalismo mexicano no surgió como una réplica del norteamericano, pues las circunstancias que le dieron origen fueron notoriamente distintas si pensamos en su génesis histórico-política. “El federalismo en México no fue una casualidad ni imitación: su implantación fue motivo de luchas y debates por...” (González Oropeza, 1996: 22) muchos años donde se forjó el periodo formativo de nuestra Nación.

En este sentido, Borja (2008) sostiene que el sistema federal mexicano en nuestro país es resultado de un proceso histórico, impulsado por el pensamiento progresista y constituido con la intención de desarrollar un autogobierno por parte de los ayuntamientos y desconcentrar el poder político.

Fueron muchos los elementos que conformaron el modelo de Estado que nos caracteriza. Las ideas de la ilustración, los movimientos sociales del siglo XVIII, la adopción del sistema federal de Estados Unidos de América, y el centralismo de la Constitución de Cádiz, son solo algunas.

El Federalismo Mexicano surgió ante un deseo de construir una Nación independiente. Este no surgió de una propuesta arbitraria, sino fue un ingrediente clave para crear una nueva comunidad política distinta a la novohispana. Por ello, la constitución de 1857 llevó su huella liberal y federalista (Moctezuma, 1996: 10).

Por otro lado, la Constitución de 1917 pretendió concretar la reforma social de la mano de las ideas liberales y federalistas, así como del reconocimiento del municipio libre como base de la organización política. Hay quienes afirman que todo Estado federal tiende al centralismo y todo Estado unitario tiende a la descentralización del poder político ante el riesgo moral de caer en excesos.

Es necesario considerar que "el federalismo mexicano es un federalismo único que surge como necesidad de dar unidad a las provincias para lograr su integración y la formación de una nación, que nace basado en una estructura existente, pero que encuentra en el sistema federal la capacidad para reconocer, respetar y agrupar a sus provincias en un solo Estado" (Borja, 2008: 2)

El Estado federal se creó con la intención de restar poder al centro que había centralizado el poder político del país. Sucedió distinto en el caso de Estados Unidos de América, en donde sus miembros optaron por este tipo de Estado cediendo parte de su territorio para crear un Estado que uniera sus partes conservando sus diferencias.

"El sistema federal se pensó como la forma de gobierno más democrática al promover el gobierno propio de cada entidad federativa con el desarrollo de sus propios recursos" (González Oropeza, 1996: 13). Cuando se contempló como forma de organización política, fundamentalmente se pretendió formar un sistema –federal– que permitiera la relación entre el territorio y sus partes.

A pesar de la tendencia casi unánime en pro del régimen federal la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (30 de enero de 1824) no fue un trámite fácil; existieron voces que se pronunciaron en contra del

federalismo. Lo que se cuestionaba era la existencia de la voluntad general<sup>8</sup> de la Nación para constituirse en República Federal.

Así, el federalismo es irremplazable en el sentido que pretende concretar la unidad a partir de lo diferente, buscando ante todo el bien común, el punto medio.

Serrano Salazar (2001) considera que la génesis del federalismo mexicano esta última puede presentarse mediante la transformación de un Estado unitario en federal mediante la descentralización del poder del gobierno central o bien, por la unión de varios estados libres y soberanos que dan vida a un nuevo Estado federal.

La situación política mexicana empujó un federalismo centralista. El centralismo de la posrevolución significó la conservación de recursos y el decaimiento de los gobiernos locales, el burocratismo y la subordinación de la voluntad local (Moctezuma, 1996).

“El sustento del sistema federal a pesar de sus múltiples variantes, es republicano más que democrático, si atendemos a la idea que la visión republicana supone privilegiar la esfera pública, por lo que, bajo este argumento se entiende que es la sociedad en donde comienza y termina el espacio público, que es un espacio donde los individuos se encuentran, confluyen y deliberan sobre todo lo que les concierne de manera colectiva” (Borja, 2008: 14 - 15). Por ello, el modelo de Estado federal requiere de una participación activa constante.

El gobierno federal no fue diseñado para gobernar ciudadanos sino más bien estados. En Norteamérica no había desconfianza hacia un centro debido a que no existía alguno; por lo que reconocieron la necesidad de crear uno de

---

<sup>8</sup> Los que se oponían al modelo federal se sostenían en Rousseau quien en el Contrato Social suponía que se lograría “la voluntad general, cuando el pueblo, suficientemente informado, delibere, cuando los ciudadanos no tengan entre sí alguna comunicación, cuando cada uno opine por sí mismo y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado... Cuando hay diversos partidos no hay voluntad general pues solo se manifiesta la voluntad personal (Faya, 2004: 46)

común acuerdo y garantizar así que ningún estado sometiera a otro o se enfrentara a él. Ante ello, este problema lo resolvieron cambiando la confederación con la que en un inicio se fundó la nación por una federación que resolvió volverse hacia los ciudadanos en vez de los estados, estableciendo el cobro de impuestos federal (Borja, 2008: 90).

El Federalismo es la institución política y jurídica más importante de México. A este le siguió –después del periodo independentista–, la institución republicana, sobre todo por la lucha de facciones. “De la misma manera, la decisión fundamental de un federalismo ayudó a adoptar el sistema presidencial” y a evitar el abuso del poder ante el desarrollo de un régimen centralista, respaldado en instrumentos jurídicos.

México opta por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país; Se hace referencia constante a la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, así como a la diversidad de usos y costumbres en las diferentes regiones del país. (Hernández Chávez, 1996: 17)

El federalismo supone una forma de gobierno con características vinculadas a la libertad política, así como al balance económico y social nacional. Esta forma de Estado se instaura en México desde 1824<sup>9</sup>, pero tiene su fundamento en la Constitución de Cádiz de 1812.

La época colonial derivó muchas desigualdades. A diferencia de la libertad comunitaria de iguales, propia del federalismo estadounidense, la libertad mexicana se arraiga y afianza en el municipio<sup>10</sup>, siendo estos últimos los que como nudos de una red social de una región conforman el tejido social de lo que actualmente se conoce como estados (Carmagnani, 1991)

---

<sup>9</sup> En 1824 se establece el sistema federal y se aprueba el Acta constitutiva de la Federación del mismo año.

<sup>10</sup> Los derechos políticos municipales tuvieron un desarrollo notable y muestra de ello es la conformación de derechos civiles. Debido al carácter municipal de estos derechos, su evolución tuvo una fuerte connotación territorial, que los hacía distintos y dificultaba la aplicación de normas de gobierno que no entraran en contradicción con los usos y costumbres de cada región. (Hernández Chávez, 1996: 21)

La primera definición del federalismo en nuestro país que adquiere sentido está contenida en la Constitución de 1824, en ella reafirma la instauración de una confederación de patrias donde los ciudadanos de los divergentes municipios retienen sus derechos a condición de servir a su municipio y a su estado.

Las diferencias municipales que existían en la época, daban la impresión de un país desarticulado, por ello lo que se buscó fue "centralizar el poder en nombre de una mejor gobernabilidad" (Hernández Chávez, 1996). Esta centralización provocó el repunte del federalismo durante las dos décadas siguientes, hasta que en 1857 se reconstruye el pacto de la confederación en sentido federal.

Para Hernández Chávez la Constitución del 57 maneja dos novedades, la primera refiere que el ámbito federal esté a cargo del cumplimiento de las garantías ciudadanas, mientras la segunda desarrolla el establecimiento de una distribución más justa y específica de las facultades entre ámbitos y órdenes de gobierno.

Existía en el país una bajísima cooperación entre los órdenes de gobierno que más bien se volvieron arbitrarios y dejaron de lado garantizar el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos. Durante el Porfiriato, aunque las garantías existían y raramente se cumplían, nunca tuvo consenso la instauración de un régimen centralista, aunque la práctica del federalismo de la época es un modelo presidencial muy fuerte, ensanchado por un montón de facultades atribuidas.

Durante la revolución, la mayoría de los políticos estaban en contra de una visión anti centralista pero las reformas constitucionales y los programas sociales convirtieron al Ejecutivo en un poder con facultades excesivas.

Sufragio efectivo, no reelección, libertad municipal, voto directo y soberanía estatal son algunas de las demandas que se integran en la Constitución de 1917. Se pretendía entonces, un país plural que conjuntara las diversas realidades culturales y sociales a cambio de una uniformidad política y

administrativa (Hernández Chávez, 1996) que se tradujera en gobernabilidad y fortaleciera –entre otras cosas– el pacto federal.

A lo largo de la décadas de 1920 a 1960 la libertad fue supeditada de nuevo a la gobernabilidad. El poder federal y en especial el poder ejecutivo se convirtió en el agente capaz de satisfacer las demandas sociales y garantizar los derechos civiles de toda la población. En la tarea de difundir la igualdad y proteger a la nación, la Presidencia asumió un sesgo de poder superior<sup>11</sup> a los otros poderes constitucionales (Hernández Chávez, 1996: 24-25).

La federación solo se responsabilizaba por los territorios federales y el distrito federal en materia de progreso económico por encima del social, buscó ser un país con una capital de avanzada que estuviera en voga por su invasión de vías de transporte y telecomunicaciones. Con lo anterior, muy pronto, el poder federal tuvo una mayor capacidad para difundir sus “resultados”.

La sociedad mexicana de la época vinculaba al gobierno federal –principalmente a la figura del presidente– con la modernidad y superioridad por encima de los otros dos poderes, así como con una capacidad mayor de satisfacción de demandas sociales.

En un inicio los beneficios fueron a los habitantes de la ciudad capital, pero poco a poco se extendieron a las regiones; situación que ocasionó que se exigiera cada vez más beneficios al gobierno federal. Pérez Correa concibe probable que el cumplimiento del programa social que contiene el pacto federal pueda justificar las primeras iniciativas centralizadoras.

El ensanchamiento de facultades y la modernización latente dificultaron el verdadero equilibrio entre poderes y provocaron el oscilamiento constante entre federalismo y centralismo. La sociedad en su mayoría prefiere la protección social a cambio de su libertad política mientras recibe –sin

---

<sup>11</sup> El poder ejecutivo –con respaldo del partido oficial nacional– amplió el aparato burocrático, intervino en la designación de gobernadores y degradó la figura municipal autónoma; así, el gobierno federal tuvo margen amplio para incidir en donde constitucionalmente le estaba restringido.

concebirlo– los servicios públicos como una dádiva del Estado y no como un derecho ciudadano (Hernández Chávez, 1996)

Pronto, las debilidades institucionales empezaron a minar, a transformar un régimen político basado en los principios constitucionales de política social (Aristegui, 2009: 23).

Ante la falta de definición organizacional del Sistema Federal Mexicano, existieron múltiples fallas, las cuales provocaron una tendencia a la centralización del poder para intentar alcanzar la gobernabilidad.

Con lo anterior, surge lo que Hernández Chávez concibe como federalismo estatista –al que hicimos mención anteriormente– donde no desaparece el sistema federal pero se le encamina hacia la centralización y a la implementación del Estado paternalista.

A finales de la década de los cincuenta, se hizo evidente la incapacidad del gobierno federal de dar cobertura social a toda su población, lo cual desencadenó diversas huelgas y manifestaciones, así como el nacimiento de una “nueva ciudadanía” dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica. Esta tendencia se acompañó de una revitalización política de los municipios, el término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales, un renacimiento de la figura del congreso y el surgimiento de gobiernos de oposición. (Hernández Chávez, 1996: 32-33)

Es preciso destacar que en aras de eficientar el federalismo se presentaron diversas modificaciones dentro de las que se encontraban la organización de los poderes que conforman la federación; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los poderes carecían de credibilidad ante los gobiernos locales, por ello era necesario fortalecerles.

“Ante esto, el poder Judicial de la Federación se concibe como máxima autoridad garante de los derechos políticos y sociales, el poder legislativo compuesto por dos cámaras se ideó como un control del ejecutivo y como el aval de la soberanía de los estados, y el ejecutivo permaneció como el

articulador del sistema. La creación del Senado se debió a un amplio debate en el Congreso, reiterando la necesidad de que fuera esta institución la encargada de representar directamente los intereses de los estados de manera igualitaria y no de acuerdo al número de ciudadanos" (Borja, 2008: 142)

La reciente centralización fue también de carácter económica y se debió a la incapacidad de los estados integrantes de la federación de sostener sus finanzas propias. Esta nueva centralización produjo la exigencia de libertad municipal, con la intención de ampliar el margen de acción. La anterior fue una de las exigencias planteadas en la Revolución Mexicana que pretendía fundamentalmente la renovación del contenido y organización del pacto federal.

Fueron muchas las inconformidades que desataron la Revolución Mexicana; las desigualdades económicas, en conjunto con las injusticias sociales dadas durante el gobierno porfirista reflejan solo parte de la inconformidad social, sin embargo, la política se realizó dentro de principios que encaminaban no a la voluntad popular sino a unos pocos pues las políticas a implantarse en la época fueron resultado de negociaciones conciliatorias entre el ámbito federal y el particular de cada estado, dejando de lado la esencia del sistema federal.

Sin embargo, no solo fueron las demandas de los estados ante la implementación de la figura del municipio libre, es preciso apuntar que los ciudadanos también tenían demandas sociales y políticas que tenían que ver en gran medida con el problema de la representación política y democrática.

En nuestro país ha existido un federalismo a la mexicana que tiene su campo organizacional más orientado al centralismo. Las deficiencias del Estado Federal Mexicano tienen que ver con la absorción de funciones de los poderes federales y la práctica del presidencialismo; asemejándolo más a un Estado unitario que a uno federal.

El sistema federal mexicano, busca incluir dentro del pacto federal, el reconocimiento de las regiones, así como el reconocimiento de lo común en las particularidades de cada estado.

## **1.5 Evolución y aspiraciones del Sistema Federal Mexicano**

Pudiera pensarse que la reafirmación de los principios federalistas y el reconocimiento de la capital de la república como entidad federativa, favorecerían al proyecto federalista, sin embargo esto no ha sucedido pues aún existen temas que quedan a deber, como es el caso de la duplicidad de funciones que tiene el Presidente de la República en materia del Distrito Federal.

Por otro lado, algunos académicos aseguran que el sistema federal mexicano es el mejor modelo para la situación política y social que posee nuestro país. Por otro lado, las opiniones se contraponen al sostener que el sistema federal como lo tenemos ahora no es efectivo en el sentido que solo se instauró como una copia del sistema federal norteamericano, argumento que desmentimos con anterioridad.

Nos atrevemos a afirmar que la forma de gobierno más conveniente a nuestro país en función del tamaño de su población, la extensión del desarrollo territorial, los retos del desarrollo económico, los desafíos sociales y el perfil político plural característico de México es la federalista. Esto se fundamenta en tres consideraciones específicas (Monreal, 2004: 297-298):

- a) El federalismo tiene una tendencia a ser la forma de gobierno predominante en los países más estables del mundo y en los pueblos que comparten similitudes sociales, culturales, políticas y económicas.
- b) Desde el surgimiento de México como nación política independiente, los sistemas políticos unitarios y centralizados han sido tajantemente rechazados.

- c) Existe una alta correlación positiva entre la adopción del federalismo por un lado y la generación de cohesión social, estabilidad política, equilibrio económico regional y de derechos. Siendo un modelo compatible con la división de poderes, los sistemas de pesos y contrapesos, y la democracia.

Lucas Verdu concibe al Estado federal como una aportación del genio occidental, cuya aplicación no ha agotado todas sus posibilidades y acaso pueda servir como remedio adecuado a la crisis de las estructuras políticas occidentales, siempre que se aplique a ámbitos más amplios, lo anterior debido a que el espacio político del Estado actual se ha mermado (Faya, 2004: 8).

El federalismo en México ha desembocado en una forma de gobierno sui géneris construida en tres momentos históricos fundamentales. Al primero Monreal Ávila lo conoce como *federalismo fundacional* que se remonta a 1824; el segundo es el *federalismo liberal*, determinado por la garantía individual por parte del Estado, el cual se da en 1857, y; el tercer momento histórico que se caracteriza por la acción del Estado federal de acaparar facultades políticas y administrativas, restar autonomía a los órdenes estatales y municipales, así como el establecimiento de una jerarquía entre los poderes, lo anterior conocido como *federalismo unitario*.

Esta absorción de facultades políticas y administrativas –propias del federalismo unitario– se pensó que sería únicamente temporal, que sería un momento posterior a la consolidación que requería fortaleza gubernamental se convirtió en la práctica constante en diversos ámbitos de la vida nacional.

En este sentido tampoco es preciso cuestionar la voluntad –y oportunidad– de los titulares de estados y municipios de cambiar las reglas, pues durante muchos años (hasta la década de los 90) no tuvieron facultades para intervenir a favor de sus atribuciones políticas, sus derechos constitucionales y mucho menos de su gobierno.

Así, la resistencia se mantuvo y dio paso a la época de descentralización durante la década de los años 70, y la reforma constitucional municipalista de 1983 confirmada y ampliada en 1999, cuyos resultados no fueron los esperados. La reforma del Estado de las dos últimas décadas (1980 a 2000) ha sido orientada a la centralización brutal pues se ha mostrado el recurso del fortalecimiento social, omitiendo que este es frente al estado; el fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo frente al ejecutivo, y; por último el fortalecimiento de los órdenes estatal y municipal ante el federal. Al final todo termina orientado al Estado.

La suerte concreta del proyecto federal no depende tanto del hipotético desprendimiento de las autoridades federales de las prerrogativas de que disfrutaban, de hecho y de derecho; sino más bien de, la capacidad de las instancias descentralizadoras de responder a las irracionalidades, estrecheces e inflexibilidades del aparato burocrático nacional. En la promoción de la vida local, y en el ejercicio persistente de las prerrogativas constitucionales de los gobiernos radica, en síntesis, el recurso decisivo para contener y revertir el proceso histórico de la centralización (Correa, 2003: 36).

Mucho se habla del incremento de las facultades del poder federal pero pocos nos detenemos a analizar tales incrementos. Monreal desarrolla que entre 1917 y febrero de 2001 se promovieron 420 modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEU), de las cuales 75 se orientaron a implementar la centralización.

Monreal realiza un análisis de cada reforma y determina que; por rama de gobierno el 48% se orientó a generar nuevas facultades o a concentrar atribuciones en manos del ámbito federal, ante el estatal y municipal; por funciones de gobierno el 47% se concentraron en rubros de alto impacto para la economía nacional, mientras que el 20% se vincularon con la tutela del régimen político interno, el sistema electoral y la no reelección de estados y municipios; mientras que por periodo presidencial, los tres últimos presidentes

impulsaron el 46% de las reformas<sup>12</sup> centralizando el poder político pero descentralizándolo en el papel (Monreal, 2004: 299-301).

¿Cuáles fueron las reformas de estos presidentes? Monreal Ávila, señala que, de la Madrid impulsó la modificación al 115 de la CPEUM para fortalecer la figura municipal; Carlos Salinas descentralizó los servicios de salud pública en el país y promovió la democratización en el Distrito Federal de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mientras que; Zedillo promovió la elección del jefe de Gobierno y de Jefes delegacionales, también del Distrito Federal y creó el Programa para un Nuevo Federalismo (1995-20). Sin embargo, estas reformas se orientaron principalmente a la desconcentración administrativa del aparato federal y restringieron con contrapesos a gobiernos locales.

“El esquema de desconcentración seguido hasta ahora se basa en una contradicción intrínseca: se distribuyen las responsabilidades administrativas, mas no las fuentes de ingreso público. El resultado final es la conversión de los gobiernos locales en simples ventanillas de pago y oficinas de trámite del gobierno federal” (Monreal, 2004: 302).

Así, lo que se desarrolló en nuestro país fue un claro modelo de Federalismo unitario. El mismo modelo que Pérez Correa denomina Federalismo centralizado. Un *tipo* de federalismo al cual, ni la alternancia política del Partido Acción Nacional en el 2000, ni el retorno del Revolucionario Institucional en 2012 han podido efficientarlo para dar resultados a la sociedad.

Luego de revisar las características del Estado federal mexicano, así como su génesis histórico-política, se puede afirmar que no ha sido eficiente nuestro

---

<sup>12</sup> Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) impulsó 11 modificaciones constitucionales, por su parte, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) impulsó 9 modificaciones constitucionales, mientras que Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en un sexenio donde ya se dejaba ver la transición democrática impulsó 14 modificaciones constitucionales –más que ningún otro presidente– con diversos grados de concentración de atribuciones del gobierno federal. Es preciso mencionar que los presidentes en comento buscaban a toda costa la descentralización en el discurso y el aumento en el centralismo mexicano al engordar las facultades de todos los niveles de gobierno, sin embargo, la verdadera diferencia se reflejaba solamente en el verdadero alcance de las facultades.

modelo federalista por ello debe replantearse no cuestionando su existencia, sino su eficacia.

Como forma de organización política, el federalismo debe ser capaz de conseguir la unidad a partir de la diversidad. Borja destaca la necesidad de replantear conceptos como Estado, federalismo, gobierno local y participación ciudadana, para poder concretar sus fines; generar el bien común y conservar al mismo tiempo la multiplicidad regional, étnica y cultural de nuestro país.

La descentralización ya no debe ser entendida como una lucha contra la concentración de los poderes, o una lucha contra el centro; es pertinente concebir a la descentralización como un proceso de normalización e incluso de negociación de competencias y recursos, entre los diferentes órdenes de gobierno en un contexto político más equilibrado (Martínez; Díaz, 2003: 454).

Aunque diversos campos en nuestro país se han descentralizado, estos – considerando que son parte de un proceso– aún no reflejan cambios significativos pues dependen en gran medida de las asignaciones presupuestarias federales, por si esto fuera poco, aún persiste la rigidez burocrática y la falta de profesionalización de los funcionarios estatales para llevar a cabo con eficiencia y efectividad las políticas que le corresponden.

Ha habido cambios importantes en términos de la pluralidad política y de un proceso de centralización, sobre todo del gasto, lo cual ha tenido un impacto notable en el funcionamiento de los gobiernos locales. Sin embargo, persisten muchas de las inercias, vicios e incentivos que sostienen los mecanismos de control, complicidad e irresponsabilidad entre los diferentes actores (Martínez; Díaz, 2003: 467) La colaboración administrativa en la praxis es prácticamente nula y limitante para el desarrollo general del país.

La mayoría de los estados federados pretenden encaminarse hacia el federalismo cooperativo pues parece ofrecer la solución a la necesidad de mantener un gobierno donde quepan todas las visiones, el federalismo

cooperativo en este sentido unifica lo diverso y logra que –respaldado en la autonomía– se participe activamente dentro del proceso político.

Monreal sostiene que las condiciones se concentran ordenadas bajo dos vertientes (Monreal, 2004: 305): la globalización económica y la alternancia política a nivel nacional y también local. Situaciones que plantean un doble desafío a nivel global y local poniendo un camino de crisis al federalismo unitario.

En este panorama, Monreal (2004) propone un modelo de *federalismo sustentable* que desarrolla bajo la idea efectiva de la Reforma del Federalismo Mexicano al que define como

*“Un sistema de gobierno basado en el principio democrático de división de poderes entre las regiones y el centro, mismas que comparten la soberanía del Estado nacional; sustentado en un diseño constitucional claramente establecido de distribución de facultades, responsabilidades y recursos entre dos o más órdenes de gobierno, de modo que cada uno asume decisiones finales en sus respectivos ámbitos de competencia; que establece relaciones intergubernamentales de coordinación, cooperación y corresponsabilidad<sup>13</sup>, así como los procedimientos para dirimir las controversias entre los distintos órdenes donde se reconoce la federación como entidad superior de gobierno; que constituye un sistema político fundamental para promover el desarrollo regional equilibrado del país, fortalecer al Estado nacional frente a los desafíos de la mundialización y aplicar políticas públicas eficientes y legítimas en la atención de las demandas sociales ciudadanas”* (Monreal, 2004: 307).

Por otro lado, Faya Viesca considera que un nuevo federalismo cooperativo en base a competencias concurrentes y responsabilidades compartidas entre el

---

<sup>13</sup> Respecto a los principios de organización Monreal Ávila define por subsidiariedad la distribución de funciones y responsabilidades de gobierno, orientados desde lo local al centro. Por otra parte el principio de compensación se orienta equilibrar las desventajas económicas y sociales de cada integrantes del pacto federal. En tanto que el principio de coordinación refiere a l carácter complementario de los órdenes de gobierno en un sistema federal. Por último, el principio de participación ciudadana se vincula con la intervención social para la construcción de políticas públicas.

Gobierno federal, los Estados y los Municipios, constituiría, sin lugar a dudas, uno de los más sólidos avances del federalismo mexicano. El reclamo popular a favor de una descentralización del poder político y económico solo podrá operarse a partir de un renovado y enriquecido federalismo (Faya, 2004: 20)

Lo deseable, será siempre un incremento de funciones para las entidades federativas, según Faya (2004), pero no a partir de tareas compartidas, sino a partir de nuevas competencias otorgadas por la constitución de la República y en favor de los Estados.

## CAPITULO 2.

### La Ciudad de México y su marco normativo

#### 2.1 Nacimiento y transformación político- jurídica de la Ciudad de México

La polémica del constitucionalismo en lo referente al Distrito Federal ha incluido siempre tres temas vinculados entre sí, "los cuales son: 1) los derechos político-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal; 2) La residencia de los Poderes federales; y, por ende 3) la coexistencia de los órdenes federal y local en un mismo espacio" (Rojas Díaz, 2011: 17).

Uno de los debates principales para la construcción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1824 versó sobre la residencia de los Poderes Federales. Dentro de los cuestionamientos se incluía el inconveniente de que la ciudad federal fuera México con su Valle puesto que ya residían los supuestos poderes<sup>14</sup> y se debía aprovechar la amplia infraestructura y poder político existente.

Así, para 1847 con las reformas aplicadas a la Constitución se estableció que la Ciudad de México fuera el Distrito Federal y que sus habitantes eligieran mediante sufragio al Presidente de la República y a dos Senadores que fungieran como sus representantes. Sin embargo, no se contempló que tuvieran un gobierno democrático capitalino.

Diez años más tarde, en la conformación de la Constitución de 1857 se abonaron los argumentos referentes a los derechos políticos de sus habitantes, así como la coexistencia de sus autoridades, pues en él se desarrollaban los órdenes local y federal. En el artículo 46 del acta constitutiva de ese año se establecía que el Estado del Valle de México se conformaría por el territorio

---

<sup>14</sup> Se tenía el ejemplo de Estados Unidos donde los Estados de Virginia y Maryland cedieron parte de su territorio para conformar el distrito de Columbia, el cual era el territorio que había sido designado como residencia del gobierno. El constituyente James Madison hizo evidente la necesidad de poseer un dominio completo sobre la residencia del gobierno argumentando que la acumulación gradual de mejoras públicas era una carga elevada y no debería quedar a cargo de un solo Estado (Rojas Díaz, 2007), argumento que se fortalecía pues coartaría la independencia entre ellos.

que comprendía el Distrito Federal, sin embargo apuntaba que su construcción solo tendría lugar si los poderes federales se trasladaban a otra sede.

En lo competente al Distrito Federal, la constitución de 1917 supone su génesis en dos sentidos. El primero se mantuvo en lo referente al territorio y su reconocimiento; planteó en el artículo 43 de la constitución que el Distrito Federal sería considerado como otro integrante de la federación, en tanto que el artículo 44 se aprobó decretando que "el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". A la Ciudad de México se le dio la naturaleza jurídica de Entidad Federativa pero no de un estado per se.

Lo anterior ante el intento del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (Venustiano Carranza), de tomar una parte del estado de México para añadirla al Distrito Federal con motivos de tinte militar, civil y político. El sentido militar tenía que ver con la creación de una fortaleza –en caso de presentarse una guerra con algún país extranjero– pues, según Carranza "el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible y debiéndose aprovechar estas fortificaciones naturales es muy fácil defenderlas", además, sostenía que el Estado del Valle de México representaba un ente autosustentable económicamente. Así, buscaba transformar al Valle en "una circunscripción distinta, independiente... con límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto y puede lograrse con esto, también la mayor independencia de los estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro..." (Gaxiola, 1987: 644-645).

En tanto, el segundo punto que atañe el problema del Distrito Federal tenía que ver con la organización política. "Al plantearse el problema del régimen constitucional y la jerarquía administrativa del Distrito Federal, chocaron las ideas medulares del proyecto de constitución con la necesidad de centralizar el mando" (Gaxiola, 1987: 645).

Entonces, la organización debía darse conservando el régimen municipal y evitando futuras controversias por la coexistencia de diversos órdenes de gobierno. “Los órganos de gobierno del Distrito Federal finalmente serían el Congreso de la Unión, para legislar en todo lo respectivo al Distrito Federal y designar a los jueces y magistrados locales, el Gobernador del Distrito Federal, que dependía del Presidente de la República” (Rojas Díaz, 2011).

Con ello, el Constituyente de 1917 otorgó la facultad al Congreso de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, así como legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los territorios, argumentando que ambos se dividirían en municipalidades que tendrían la extensión territorial y número de habitantes suficientes para subsistir por sí mismos. Cada municipalidad –como lo desarrolló Serrano y según lo plasmaba el documento constitucional– estaría a cargo de un Ayuntamiento elegido directa y popularmente.

Tanto el Distrito Federal como los territorios estarían a cargo de un Gobernador por cada uno de ellos, el cual sería nombrado y removido por el Presidente de la República.

La reforma al 115 constitucional es considerada por Pérez Correa (2003) como una “compensación” en el ámbito económico – administrativo. “Para el pleno respeto al municipio, era condición indispensable dotarlo de los medios económicos para el cumplimiento de sus responsabilidades, pues como dijeron los constituyentes Jara y Medina (1916), “la libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio... si el municipio depende económicamente del Estado, este tendrá la palabra y aquél le estará siempre sometido” (Rocha Díaz, 1988: 17) , para ello estableció instrumentos que aseguraron la independencia económica y política del ayuntamiento respecto del Ejecutivo del Estado, en lo referente a la integración y el funcionamiento municipal.

No sólo al Gobernador del Distrito Federal lo nombraba y removía el Presidente, también tenía la facultad para nombrar y remover al Procurador que tendría a su cargo el Ministerio Público. Ambos, Gobernador y Procurador tenían sus

facultades definidas en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales aprobada en abril del mismo año.

Además de las razones políticas y de seguridad, se arguyeron otras de carácter económico; se dijo que la Ciudad de México no tenía recursos para subsistir sola (pues vivía de los proporcionados por los estados), que carecía de autonomía y por tanto sus autoridades debían ser nombradas por los Poderes Federales que representaban a la nación que pagaba sus gastos (Serrano, 2001: 120).

Desde entonces en la Ciudad de México existe un régimen político de excepción que dota insuficientemente de derechos políticos y democráticos a sus habitantes, pues bajo el régimen municipal que se instauró en este año no podrían elegir a un gobernador y tampoco a su congreso local como todos los habitantes de las entidades federativas quienes gozan de autonomía política y poseen una constitución local.

Fueron muchas las iniciativas de reforma constitucional que se presentaron por parte de los partidos de oposición al régimen, sin embargo la mayoría no fueron dictaminadas debido a dos causas principalmente; la resistencia priista en el congreso y el desinterés del gobierno federal por legislar en la materia.

El modelo del diecisiete en el Distrito Federal duró poco más de una década, este llegó a su fin en 1928 cuando el gobierno de la capital se centralizó. Así, en abril del año en comento, Álvaro Obregón propuso reformar el régimen del Distrito Federal mediante una iniciativa de reforma constitucional que proponía la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Las modificaciones que sufrió la ciudad fueron determinantes con el paso de los años, pues se elevó la población y el desarrollo comparado con las entidades federativas restantes lo cual hizo imperante la necesidad de un modelo de gestión. Hasta este momento, los habitantes del territorio de la Ciudad de México se encontraban divididos bajo el régimen municipal.

Empero, en un intento del Partido Revolucionario Institucional por mantener el control del centro del país –sede de los poderes de la Unión–, suprimió la figura del municipio<sup>15</sup> sin consultar a sus gobernados bajo el argumento de la disfuncionalidad e inoperancia del régimen municipal.

“El 31 de diciembre de 1928 y a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, el Distrito Federal logró organizarse a través de una estructura Departamental cuya autoridad sería el “Jefe de Departamento”, designado y nombrado por el Ejecutivo, es decir por el Presidente de la República, estableciendo la división territorial en delegaciones, cuyo mando estaría a cargo de órganos desconcentrados”. (Rojas Díaz, 2011: 28)

Anteriormente se mencionó que el Presidente tendría a su cargo el Distrito Federal; para ello la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales estableció<sup>16</sup> que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno de la ciudad era el Departamento del Distrito Federal mediante un Jefe de Departamento nombrado –evidentemente– por el mismo Poder Ejecutivo. La práctica de Obregón mostraba una inflación y duplicidad de facultades, pues fue titular del Poder Ejecutivo al tiempo de ser gobernador nato de la ciudad. Mientras el discurso suponía garantizar la estabilidad a los Poderes de la Unión.

La crisis e inestabilidad política y económica evidenció la necesidad latente de una transformación del Estado, una reforma donde se tocaran las instituciones públicas. En lo referente al Distrito Federal el panorama era similar pero entre sus diferencias destacaban la pugna por la reivindicación de los derechos políticos y la absorción de facultades del Presidente por encima de los otros poderes.

---

<sup>15</sup> Se dictaminó que “el Congreso de la Unión continuara legislando en todo lo relativo al Distrito Federal, y que el gobierno de esta entidad quedara a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano y órganos que así determinara la ley respectiva” (Serrano Salazar, 2001: 121).

<sup>16</sup> El Jefe de Departamento del Distrito Federal no era la única autoridad que el Presidente designaba para llevar las riendas de la ciudad capital, esta figura estaría acompañada por Delegados por demarcación política y cierto número de empleados que la ley tenía la obligatoriedad de nombrar. Lo anterior en lo político, en el caso de la administración del Distrito federal, estaría auxiliada por el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones quienes sí tendrían un vínculo con la ciudadanía, pero al representar sus intereses, no al ser electos por ella.

Como consecuencia de esto, desde los ochenta y principios de los noventa el Estado se transforma en el centro de la atención pública, al transitar de ser un Estado *semi* público obeso, a uno delgado y privatizador como resultado de la entrega que el Estado hace a los empresarios para que tengan el control de las empresas públicas.

“En este contexto, los gobiernos se asumen incapaces de producir y subsidiar, argumentando que no es su campo y que incluso es políticamente incorrecto controlar empresas que no son estratégicas y que no son adecuadamente administradas, además de distraerlos de sus funciones centrales de gobierno” (Iracheta, 2001: 234).

Temas como educación, salud, vivienda y cultura, que antes estaban –bien o mal– atendidos por el Estado, se dejaron de lado debido al desinterés de los privados pues no eran rentables si se orientaban a personas de bajos recursos.

La sociedad que podía gozar las ventajas del libre mercado buscaba privilegios, no derechos, buscaba ser el ejemplo perfecto de la sociedad de consumo y no de la sociedad política y participativa.

Pronto los habitantes de la ciudad en su calidad de ciudadanos se dieron cuenta de su condición, por ello, casi una década antes de la reforma de 1987 se colocaron sobre la mesa dos herramientas de participación ciudadana; el referéndum y la iniciativa popular, figuras que fueron integradas en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978.

Estas herramientas tenían la intención de devolverle a los capitalinos una parte de los derechos que el sistema les había suprimido. El referéndum sentaría las bases para que la ciudadanía votara sobre las leyes que debían conducirles. Por otro lado, la iniciativa popular intentaba devolver la voz a los habitantes ciudadanos.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se perdió el 50 por ciento del nivel de vida de los mexicanos. Se da una liberación comercial y económica que conlleva en gran medida a abrir el sistema político con el pluralismo y la

participación. “Los seis años fueron de tensión cotidiana, sobre todo cuando se empieza a sentir el efecto de esas decisiones: paros cívicos nacionales, los precios para arriba, cada elección que teníamos se hacía con una decisión de subir precios, de bajar salarios, de correr más gente, de aplicar ese torniquete brutal” (Manuel Barlett, entrevista personal en *Transición*, n.d., 2009)

El gobierno de Miguel de la Madrid estuvo regido por siete tesis que constituyeron los ejes centrales de su propuesta de gobierno: 1) Nacionalismo revolucionario; 2) Democratización integral; 3) Renovación moral de la sociedad; 4) Sociedad igualitaria; 5) Planeación democrática; 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación, y; 7) Descentralización de la vida nacional.

Respecto a la séptima tesis, sostuvo que por mucho tiempo se dio al federalismo una dinámica centralizadora que había permitido acelerar el desarrollo, pero esta tendencia había superado sus posibilidades y se estaba convirtiendo en una grave limitante del mismo. Su objetivo era buscar un nuevo estilo al federalismo mexicano que incluyera los ámbitos político, administrativo, económico y cultural (de la Madrid Hurtado, 2010). Así, se buscó la redistribución de competencias de los estados, los municipios y la federación; se intentó colocar al municipio como vínculo directo con la sociedad. Durante el sexenio de la Madrid se realizó un movimiento descentralizador firme que buscaba erradicar –distribuir– el poderío del centro, consiguiendo dotar a los estados con instituciones federales que eficientaran la gobernabilidad y la federación.

Una de las reformas más importantes que llevó a cabo de la Madrid en su gobierno fue al artículo 115 de la CPEUM, la cual se dio en 1983, a un año de haberse declarado una crisis de deuda en nuestro país. Esta crisis fue la más seria en la historia de América Latina; el crecimiento económico se estancó, el desempleo aumentó y la inflación redujo el poder adquisitivo de las clases medias dramáticamente.

Casi sesenta años transcurrieron después de haber restringido los derechos políticos de las y los habitantes de la Ciudad de México mediante la supresión

del régimen municipal. En esta tónica de reivindicación de la ciudadanía central y como resultado de la consulta popular de 1986, en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)<sup>17</sup>, un órgano de reglamentación y participación, resultado de las demandas sociales que se habían incrementado a causa del despertar ciudadano<sup>18</sup> consecuencia de una serie de malestares sociales.

El objetivo fundamental de las reformas logradas en ese año pretendía conseguir una mayor participación ciudadana para las y los capitalinos, así como lograr la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

Al principio la ARDF fue pensada como una instancia de participación ciudadana donde sus integrantes podían analizar y discutir los problemas públicos, proponiendo políticas y acciones para solucionarlos. Al órgano se le dieron "facultades para realizar funciones de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población incluso sobre la aplicación de recursos presupuestales" (Mellado, 2001: 67) sin embargo, en la praxis fungió únicamente como un órgano de representación ciudadana sin atribuciones legislativas ni capacidad de decisión o ejecución.

La ARDF inició sus funciones en 1988 durante el gobierno de Carlos Salinas<sup>19</sup>, se trataba de "un nuevo órgano de composición pluripartidista conformada con representantes elegidos mediante el voto personal, libre, secreto y directo de los ciudadanos. Quedó integrada por 40 representantes electos para tres años por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación

---

<sup>17</sup> Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se reformó la fracción VI del artículo 73, donde se decretó la creación de la ARDF.

<sup>18</sup> La ciudadanía se comenzó a construir en la ciudad capital como consecuencia de muchos elementos, uno de los más destacados fue la serie de temblores ocurridos en septiembre de 1985. Ante ellos la ciudadanía enfrentó a sus gobernantes pues no se sabía porque estaban en el cargo, quién y bajo qué criterios habían sido electos y su ineficiencia ante el desastre. Se vio rebasada la capacidad de respuesta del gobierno federal; surgieron entonces diversos grupos de corte social (organizaciones civiles no institucionalizadas) que hasta la fecha hacen frente a las ausencias de resultados gubernamentales.

<sup>19</sup> La ARDF fue impulsada bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sin embargo, la ARDF entró en funciones durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari quien fue Presidente constitucional de México del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

proporcional, pero no tendría las facultades y funciones de legislar propias de un Congreso local" (Mellado, 2001: 66).

Sin ahondar en el margen de acción que tenían las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes, su creación fue un avance político, pues se les otorgó el derecho de seleccionar a los integrantes de la asamblea de representantes y con ello se les brindó la oportunidad de tener su voz en el congreso local.

A pesar de que los habitantes de la Ciudad de México ya contaban con la ARDF, la participación ciudadana continuó siendo limitada, situación que incitó las reformas de 1993 y 1996. Las razones principales de ambas modificaciones constitucionales fueron las facultades limitadas del gobierno de la ciudad y la escasez de derechos políticos que se otorgaban a las y los capitalinos. Se pretendía que el gobierno del Distrito Federal fuera más autónomo, con capacidad no sólo técnica, sino de gestión y facultad de decisión.

Ambas reformas representaron un avance en el régimen jurídico y político del Distrito Federal, avance que hasta la fecha no es equiparable con el gobierno de alguno de los 31 estados mexicanos. Por ello, se podía pensar que todas las modificaciones constitucionales y el regateo de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal fueron "una estrategia más para continuar gobernando la capital y crear un mecanismo más para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli" (Espinosa, 2004)

Ahora bien, ante los cambios constantes de la ciudad, la década de los noventas estuvo repleta de reformas. Fue hasta ese momento cuando se logró –mediana pero exitosamente– el consenso para aprobar la Reforma Política del Distrito Federal. En 1992 el Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís<sup>20</sup> durante su comparecencia en la ARDF y fungiendo como vocero Presidencial anunció que era disposición de Salinas de Gortari la creación de una "mesa de concertación" para dar apertura al diálogo político

---

<sup>20</sup> Jefe del Departamento del Distrito Federal de 1988 a 1993, integrante de Partido Revolucionario Institucional.

que trajera como resultado la Reforma Política del Distrito Federal a través de audiencias públicas.

La decisión presidencial fue absoluta aunque no se eximió de cuestionamientos referentes a la coordinación de los trabajos de la mesa de concertación puesto que estos recaían en el gobierno de la ciudad y no en la ARDF como podría suponerse. Esto es importante destacarlo pues en este momento el gobierno de la ciudad era administrado por el Ejecutivo Federal mediante la figura de un regente que ocultaba la duplicidad de funciones en materia del Distrito Federal por parte del Presidente.

La propuesta de modificación presidencial incluía cuatro puntos torales: I) La introducción de nuevas formas de representación política y el asiento de los poderes federales en un marco de acciones políticas y sociales; II) La reestructuración de la administración de justicia; III) Una reforma que reparara los vacíos jurídicos y garantizara los derechos participativos de los habitantes de la ciudad mediante la gestión, supervisión y vigilancia de los órganos vinculantes al gobierno local; y IV) Una reforma administrativa garante de coordinación y capacidad de respuesta respecto a la descentralización del gobierno capitalino.

Lo anterior fue voluntad explícita del Gobierno Federal, empero, en la mesa de concertación política se discutían dos temas fundamentales; la creación del estado 32, y; la homologación de las libertades y derechos políticos que poseían los capitalinos en comparación con el resto de las entidades federativas. La propuesta toral consideraba un estado federativo organizado con municipios y ayuntamientos.

En diciembre de 1992 algunos integrantes de la ARDF hicieron un llamado a fortalecer la participación política de los capitalinos mediante un plebiscito referente a la Reforma Política del Distrito Federal. Sin embargo, mucho se cuestionó su inviabilidad pues jurídicamente la figura no se encontraba en la CPEUM ni en las leyes locales de la ciudad. En el plebiscito los organizadores sometieron a consideración tres puntos: la elección de los gobernantes del DF

mediante voto universal; la integración de un legislativo propio de la ciudad; así como la creación del Estado de Anáhuac. Se contó con una participación de 331,367 ciudadanos y se demostró la fortaleza de la población en la toma de decisiones organizada.

Para 1993 debía aprobarse consensuadamente la Reforma Política del Distrito Federal. Camacho Solís ya había garantizado la inclusión de los trabajos de la mesa de concertación que se había instalado por decisión presidencial pero no fue así pues la falta de consenso orilló a que se aprobara la propuesta presidencial. "El 10 de septiembre de 1993, con los votos a favor del PRI, el PAN y el PARM, y con 10 modificaciones de fondo y 17 de forma, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular la reforma política del DF dándole gobierno propio a la capital. Esto se logró a pesar que el gobierno y su partido se pronunciaban por mantener la figura del Departamento del Distrito Federal y sus delegaciones políticas, y se oponían a la elección de un gobernante y un congreso local: esas demandas eran reivindicadas por toda la oposición." (Mellado, 2001: 78).

Las posturas partidistas opositoras al partido en el poder coincidían en la necesidad de llevar la reforma política de la ciudad a la par de una reforma administrativa. Por estos motivos –a excepción del partido presidencial–, los partidos restantes calificaron de insuficiente la reforma pues no reivindicaba los derechos políticos de los ciudadanos y dejaba al Distrito Federal con un gobierno especial que no era equivalente a ninguno de los estados de la república pues no era autónomo, ni soberano.

Así, "la reforma del 25 de octubre de 1993 contempló notables cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, que implicaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes" (Serrano, 2001: 178), pero insuficientes para reivindicar los derechos políticos de los habitantes capitalinos, pues no se dotó de un gobierno propio, ni representativo, ni autónomo; debido a que la mayor parte de las decisiones de la ciudad recaían todavía en el poder ejecutivo.

Otro avance en 1993 fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), inaugurada el 12 de noviembre de 1995 con la elección de 365 consejeros ciudadanos. Con esta ley se instauró la participación ciudadana de la ciudad, la cual pretendía que los habitantes de la ciudad pudieran elegir a sus representantes vecinales y consejeros ciudadanos que integrarían algo que la ley establecía como Consejos Ciudadanos. Los consejeros tenían la tarea de ser vínculo de representación para que los administrativos y sus autoridades conocieran las problemáticas de la ciudad.

La inserción de nuevas figuras participativas tenía como objetivo orientar el rumbo del gobierno de la ciudad mediante una intervención directa por parte de los habitantes de la ciudad y la idea de que realizaran una micropolítica, mientras el gobierno realizaba la macropolítica (Serrano, 2001). La LPCDF representaba una nueva forma de ejercer la política y la participación en la capital.

Empero, avanzados los años e institucionalizadas las prácticas, estas figuras participativas comenzaron a perder credibilidad pues viciaron la participación política ciudadana y contribuyeron a la zonificación electoral durante las contiendas políticas.

Continuando con la reivindicación ciudadana y atendiendo el llamado de "terminar de construir la democracia en México" que había hecho en el 94 Ernesto Zedillo; los principales partidos políticos llegaron a un consenso<sup>21</sup> en pro de arribar a la reforma política y la recuperación de la colaboración entre ciudadanía, partidos políticos, instituciones de gobierno y sociedad civil.

El decreto de la reforma era claro; "el Congreso de la Unión tenía la facultad para legislar en lo relativo al Distrito Federal", así como para expedir su Estatuto de Gobierno.

---

<sup>21</sup> Suscribieron el Partido Acción Nacional, El Partido del Trabajo, y el Partido de la Revolución Democrática.

En este documento se establecieron las atribuciones que tendrían los Poderes de la Unión respecto al Distrito Federal, así como la organización de los órganos locales de gobierno del mismo, siendo estos: la Asamblea de Representantes, el Jefe de Gobierno, y el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa.

Las modificaciones fueron limitadas, una de las más preocupantes era que el Senado pudiera elegir al gobernante de la ciudad si el Ejecutivo Federal no le aceptaba en dos ocasiones. Aquí se fundamentó el sentir de la oposición pues una sus principales exigencias radicaba en el hecho de que los capitalinos no pudieran elegir mediante el sufragio a sus autoridades locales y que estos fueran designados por disposición presidencial. "El PRD abogaba por la pluralización de la vida política y administrativa del Distrito Federal, así como por la creación del congreso local y gobiernos municipales de lo que sería el Estado 32; el PAN coincidía con algunas propuestas perredistas, pero sobre todo con la creación del Estado de Anáhuac; por su parte el PARM creía posible cambiar las delegaciones políticas por municipios" (Mellado, 2001: 81).

Es cierto que la serie de modificaciones constitucionales que hasta ahora se han presentado se han quedado cortas en tanto la redistribución de los derechos políticos de los capitalinos y la autonomía de su gobierno, pero esta reforma abrió la posibilidad para que existiera mayor competencia por el poder y sentó las bases para la transición democrática.

## **2.2 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: sus implicaciones en la Administración local y el Gobierno de la ciudad**

El Distrito Federal está organizado políticamente y administrativamente bajo un régimen de excepción, su naturaleza jurídica no es equivalente a ninguno de los estados de la federación y posee rasgos que la definen como una entidad sui generis.

El Distrito Federal es una de las aglomeraciones más grandes del mundo. Esta ciudad de vanguardia en el ámbito administrativo se caracteriza por una concentración de funciones –a cargo del Jefe de Gobierno– que trae como consecuencia poca eficacia y eficiencia en las políticas locales, así como diversos conflictos entre los órdenes de gobierno que convergen en la ciudad al no estar claro su margen de acción administrativo.

Estos conflictos motivaron a que a partir de 1987 se iniciara una tendencia a modificar la organización política y administrativa de la ciudad de manera a que se pareciera cada vez más a un estado de la república.

Uno de los estudios que desarrolló Pérez Franco (2001) implica el hecho de que los problemas de la ciudad no solo son consecuencia de los conflictos entre niveles de gobierno, estos tienen fundamento también en la percepción errónea que tienen los habitantes de la ciudad en lo referente a las facultades y atribuciones de su administración pública.

“Mientras que los estados gozan de autonomía para: 1) darse su propia Constitución que es el fundamento de su orden jurídico local, así como reformarla; 2) arreglar su organización interior, siguiendo los artículos 115 y 116 constitucionales; 3) ordenar y ejecutar actos de autoridad (administrativos, legislativos y jurisdiccionales); y 4) tener personalidad jurídica; el Distrito Federal tiene un estatus sui generis, ya que su norma jurídica suprema es la CPEUM, pero a la par tiene características de los Estados, como son: cuenta con órganos de poder propios que son un Ejecutivo (Jefe de Gobierno del Distrito Federal), un Legislativo (ALDF) y un judicial (TSJDF) locales, tiene personalidad jurídica y por ende patrimonio; y es la propia norma suprema la que da las bases para su organización” (Rojas Díaz, 2011)

Para entender lo anterior, es preciso puntualizar que la naturaleza jurídica del Distrito Federal está establecida en el artículo 44 de la CPEUM<sup>22</sup> y su arreglo

---

<sup>22</sup> “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

institucional está contenido en el artículo 122 constitucional<sup>23</sup>, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Este último, sostiene que “las facultades en materia de administración pública local se adjudican por completo al Órgano de Gobierno, es decir, corresponde su ejercicio en forma exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal” (Pérez, 2001: 40-43). Muchas de estas facultades son equiparables a las que poseen las y los gobernadores de las entidades de la Federación, sin embargo, el Jefe de Gobierno mantiene una relación particular con el Presidente de la República.

Pérez Franco (2001) denomina a estas facultades particulares como *facultades notables*, dentro de las que destacan:

Tabla 2.

**Facultades notables del Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

FACULTADES NOTABLES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	
VI.	Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
XIV.	Someter a la consideración de Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de deuda pública;
XV.	Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;
XX.	Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública..;
XXIV.	Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
XXV.	Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

con los límites y extensión que le asigne el Congreso General” (CPEUM, Título segundo, Capítulo II, artículo 44, 1917).

<sup>23</sup> “...la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local... Son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...” (CPEUM, Título Quinto, artículo 122, 1917)

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables.

Fuente: Elaboración propia con referencia a Pérez Franco (2001)

Respecto a la fracción XXX, el Estatuto de Gobierno establece que no se pueden someter a plebiscito las decisiones del GDF relativos a (EGDF, Capítulo II, Sección II, artículo 68, 1994):

- a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- b) Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- d) Los demás que determinen las leyes;

Lo anterior evidencia la carencia de autonomía del Distrito Federal pues está subordinado a las decisiones del Poder Ejecutivo. No hay que perder de vista que esta subordinación no significa una complicidad per se, sino una dependencia del gobierno de la ciudad a la Federación. Esta situación conlleva múltiples conflictos –a los que me referí previamente– entre órdenes de gobierno, sobre todo cuando son impulsados por distinta corriente política (gobierno dividido).

Por otro lado, estas facultades limitan la participación política y democrática de las y los habitantes del Distrito Federal en materias como la presupuestal, al no discutirse en el ámbito local como se discute en el resto de las entidades federativas.

Las disposiciones en materia de uso de recursos presupuestales contemplan sí que el Órgano Ejecutivo reciba todas aquellas participaciones provenientes de

la Federación, así como cobrar por todos los servicios públicos y contribuciones del impuesto predial. Sin embargo, no impone la obligación de entregar recursos tributarios a las delegaciones ni señala las bases de una política presupuestal (Pérez Franco, 2001: 58).

Las demarcaciones territoriales fueron nombradas en primer momento delegaciones, pues provenían de un miembro “delegado” por el Regente del Distrito Federal. Siempre ha existido la confusión y la duda de lo que realmente son las delegaciones políticas del Distrito Federal. Estas, “no son órganos centrales, no son órganos desconcentrados, no son órganos paraestatales, por consiguiente no se ubican en ninguna de las categorías básicas de la administración pública del Distrito Federal establecidas en el artículo 87<sup>24</sup> del Estatuto” (Pérez Franco, 2001: 58) de Gobierno del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 87 del EGDF; las delegaciones políticas del Distrito Federal son órganos político-administrativos<sup>25</sup>, inequivalentes a un municipio. En este sentido, el número de delegaciones será establecido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se integrará con un Titular, al que se denominará Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años. Solo los partidos políticos podrán registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional con la intención de que cumplan con las resoluciones que emita el Jefe de Gobierno, la ALDF y el Tribunal Superior de Justicia.

---

<sup>24</sup> “La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes” (EGDF, Título quinto, Capítulo I, artículo 8, 1994)

<sup>25</sup> “La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político administrativo de cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.” (EGDF, Título quinto, Capítulo II, artículo 104, 1994)

Pérez Franco expone que el carácter dual de que el Distrito Federal en algunos casos sea más y menos que un estado de la República. Es menos que uno de ellos, por mucho de lo que aquí se ha mencionado, pero es más en cuestiones económicas, culturales, de desarrollo y progreso. Por ejemplo, en el Estatuto de Gobierno "se establece la posibilidad de remover al Jefe Delegacional por parte de la Asamblea Legislativa y a petición del Jefe de Gobierno por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el propio Jefe de Gobierno o que sean calificados como graves por la propia ALDF, lo cual es ajeno por completo al mecanismo respectivo contenido en las constituciones locales" (Pérez Franco, 2001: 61).

Lo anterior representa un riesgo feroz a la representatividad y a la imparcialidad de la acción de gobierno, derivado de la presencia de diversas corrientes políticas en el país. Pues, una simple divergencia en términos ideológicos podría derivar –como lo asevera Pérez Franco– en un conflicto interinstitucional.

Ahora bien, las delegaciones parecen similares a un municipio pero son por mucho diferentes. Las delegaciones tienen competencia en materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, servicios, obras y seguridad pública –por mencionar algunos– pero no tienen incidencia en el presupuesto para realizarlo ni facultad para exigir que se les asigne<sup>26</sup>, pues el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que estas deberán ajustarse a sus asignaciones presupuestales.

Por otro lado, los municipios tienen a su cargo directamente la prestación de servicios públicos en su territorio<sup>27</sup>. Es cierto que gran parte de los municipios prestan los servicios públicos de manera precaria, sin embargo, esta situación no tiene que ver con "alguna incapacidad genérica o inviabilidad del ámbito

---

<sup>26</sup> En términos fiscales, las delegaciones no tienen ningún derecho reconocido en la ley para acceder a la distribución de recursos tributarios... son la instancia más pobre del país al no generar ingresos propios (Pérez Franco, 2001: 65)

<sup>27</sup> Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados centrales y de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios (CPEUM, artículo 115, 1917)

de gobierno municipal, sino a un marco de atribuciones definido conforme a una lógica centralizada y a una crónica insuficiente de recursos impuesta por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Pérez Franco, 2001: 64).

Otra cuestión que parece de forma, pero que realmente implica transformaciones de fondo, es el hecho de que las facultades y atribuciones de municipios y delegaciones están contenidas en ordenamientos jurídicos distintos. En otras palabras, las facultades del municipio están establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que las facultades de las delegaciones están expresas en el artículo 117 pero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La delegación, de la misma forma que el municipio debería ser el contacto directo con la sociedad a la que representa (ante la ausencia de un ayuntamiento), pues sus funciones se fragmentan al únicamente rendir cuentas al Órgano de Gobierno y no a la ciudadanía. Pues las labores primarias de evaluación y fiscalización no deben estar a cargo del mismo órgano.

Debiera establecerse el derecho de las delegaciones de recibir de forma directa recursos tributarios, de igual forma facultarlas para obtener ingresos por la prestación de los servicios y permitirles con esto, la libre administración de su hacienda, sin dependencia o intromisión del Jefe de Gobierno (Pérez, 2001: 67).

Hasta aquí establecimos lo referente a la Administración Pública y a la distribución del poder político local, pero ¿cuáles son las facultades que tiene el Poder Ejecutivo en lo referente al Distrito Federal?

En materia del Distrito Federal, correspondía al Presidente de la República:

- a) Nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- b) Aprobar el nombramiento o en su caso, la remoción del Procurador General de Justicia<sup>28</sup>;

---

<sup>28</sup> Propuesto por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

- c) El mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tendría a su cargo, pudiendo ser este el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Enviar la propuesta<sup>29</sup> de endeudamiento necesario para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- e) Iniciar leyes y decretos ante la ARDF;
- f) "Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las Leyes.."

Esta duplicidad de funciones repercute directamente en la carencia de autonomía de la capital del país, sede de los poderes federales. Así, caemos en la urgente necesidad de implementar una reforma de Estado que distribuya de manera clara, justa y efectiva el poder político en el país.

### **2.3 La descentralización político – administrativa y la transición política local**

En la Ciudad de México existe un régimen político de excepción que dota insuficientemente de derechos políticos y democráticos a sus habitantes, pues bajo el régimen municipal que se instauró en 1917 no podrían elegir a un gobernador y tampoco a su congreso local como todos los habitantes de las entidades federativas quienes gozan de autonomía política y poseen una constitución local.

Las modificaciones que sufrió la ciudad fueron determinantes con el paso de los años, pues se elevó la población y el desarrollo comparado con las entidades federativas restantes lo cual hizo imperante la demanda de servicios. Hasta este momento, los habitantes del territorio de la Ciudad de México se encontraban divididos bajo el régimen municipal. Empero, en un intento del Partido Revolucionario Institucional por mantener el control del centro del país – sede de los poderes de la Unión–, suprimió la figura del municipio sin consultar a

---

<sup>29</sup> El Jefe de Gobierno podía presentar una propuesta al Ejecutivo –en el marco de la ley–, sin embargo, el único que avalaba y elegía qué propuesta se presentaba al Congreso General era el Presidente de la República.

sus gobernados bajo el argumento de su disfuncionalidad e inoperancia. Lo anterior fue un factor determinante para que en 1928 se incrementara la excepción injusta democrática y política para los habitantes de la ciudad capital.

Este estado de excepción se normalizó, naturalizándose con el paso de los años. Desde el inicio de su mandato y continuando con el legado salinista –de descentralizar la vida pública–, el Presidente Ernesto Zedillo dio a conocer la construcción de una reforma política que “sentara las bases de la normalidad democrática que la sociedad demandaba”; proponiendo para el Distrito Federal el reconocimiento constitucional de la elección por voto libre, universal y directo de las autoridades de la ciudad y el fortalecimiento de los órganos de gobierno locales para “dotarles de mayor autonomía”.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal confirma la tendencia planteada con anterioridad y empieza con un proceso de descentralización que tenía como estandarte la reivindicación del Pacto Federal y la implementación de un nuevo modelo de Estado Federal que engrandeciera al país mediante la redistribución de poderes y la participación ciudadana. El nuevo federalismo de Zedillo “pretendía unir, al tiempo que lo fortalecía”.

La reforma de 1993- 1994 comenzó a romper con las instancias de participación ciudadana corporativa y clientelista. Previo a la reforma, el Congreso de la Unión era el único que poseía la facultad de legislar en materia vinculante a la ciudad capital debido a que la ARDF –como se apuntó anteriormente– era un órgano incompleto que se había convertido en receptor de las demandas ciudadanas y no incluía la facultad legislativa. Hasta este año el debate referente a la elección del regente de la ciudad se había dejado de lado pero se retomó ante la iniciativa de reforma política presentada por el poder Ejecutivo.

Esta reforma dio un paso agigantado en lo referente al cuerpo normativo para la Ciudad de México al crear el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) vigente hasta nuestros días. La creación del Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal a cargo del órgano legislativo de la ciudad fue aprobada en la reforma de 1993 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 26 de julio de 1994, entrando en vigor un día después.

El EGDF es un ordenamiento que contiene el conjunto de leyes por las cuales se rige a los habitantes del territorio del Distrito Federal de la mano de la CPEUM. Se previó que el Estatuto regulara las atribuciones que conservaban los poderes federales frente a los nuevos órganos de gobierno de la ciudad en los tres órdenes de gobierno.

Durante la reforma del 94, se planteó una modificación constitucional definitiva en materia electoral, un nuevo federalismo y la descentralización política y administrativa. Lo anterior bajo el argumento que hacía insuficientes los avances democráticos que hasta el momento se habían logrado y evidenciaba la necesidad de formar ámbitos de convivencia social. Es necesaria la creación de un nuevo federalismo en el que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano.

Fue hasta 1996 que la nueva reforma constitucional ratificó que los órganos de gobierno locales sujetaran sus acciones a lo previsto en el EGDF. Así, el EGDF en su artículo primero establece que las disposiciones que contiene el "... Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (EGDF, 1994).

El EGDF planteaba para la ALDF una serie de facultades que incluían –entre otras– la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos e ingresos y la expedición de su ley orgánica. De igual forma, tendría a su cargo el nombramiento –no la postulación– de quien debiera sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La facultaba también para "legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos;

adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal" (DOF, artículo 122, inciso C, fracción V) así como regular la concesión de los servicios públicos y legislar sobre los servicios de transporte urbano.

En este sentido, respecto a las atribuciones que el EGDF le confería al Poder Ejecutivo de la ciudad destacaron principalmente dos; la primera consistía en nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del poder que tenía a cargo pero cuya designación no estuviera prevista en la CPEUM; y la segunda lo dotaba del ejercicio de las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Con la Reforma Política de 1996 impulsada también por Zedillo, se logró modificar la estructura política, jurídica y administrativa de la Ciudad de México y se avanzó en la restitución del derecho democrático que décadas antes les había sido arrebatado a las y los capitalinos, de poder elegir mediante el voto libre, secreto y directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a las y los Diputados locales a la ALDF, a los Consejeros Delegacionales y a los Representantes Vecinales.

Existía en la Ciudad de México un reclamo persistente por parte de sus habitantes, el despertar ciudadano les había evidenciado su estado de excepción democrática. Las y los ciudadanos capitalinos deseaban contar con un verdadero órgano local como lo tienen cada uno de los estados de la República. En el año de 1996 se reformó la constitución en el artículo 122 el cual establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal, dejando el gobierno de la ciudad a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En este sentido, fungían como autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF).

Respecto a la integración y la selección democrática, la ALDF se conformaría con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y

de representación proporcional. En el caso del Jefe de Gobierno tendría a su cargo el poder Ejecutivo de la ciudad y la administración pública y se elegiría por votación universal, libre, directa y secreta. Por otro lado, el TSJDF ejercería la función judicial de fuero común.

Las transformaciones que se obtuvieron con dicha reforma lograron que el gobierno de la ciudad no dependiera exclusivamente del poder federal, sino que quedara a cargo de los tres poderes locales. Mientras que en lo referente a las facultades de la ALDF, estas ya no dependerían del Congreso de la Unión, sino directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La politización de las y los habitantes del Distrito Federal consiguió que la transformación democrática no se frenara, pues se legisló para que llegado el año 2000 se eligieran a los titulares de las delegaciones –concebidas como órganos político-administrativos– mediante el sufragio.

Con las modificaciones constitucionales arribó a finales de 1997 el primer ejercicio democrático efectivo para las y los habitantes de la ciudad capital cuando con un 48.09% resultó electo como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Cuauhtémoc Cárdenas, candidato por el Partido de la Revolución Democrática, mientras que la ALDF se volvió mayoritariamente perredista al obtener el 45.2% de los sufragios<sup>30</sup>. Por primera vez, podía decirse que la ciudad capital ya no era controlada por la corriente del presidencialismo, pues la mayoría del Legislativo y el Ejecutivo locales fueron cedidos democráticamente a la oposición. Así, la composición de la Asamblea Legislativa fue de 46% para el PRD, 24% para el PRI, 18% para el PAN y 13% que se dividió entre los 3 partidos políticos restantes<sup>31</sup>.

En el año 2000 se eligió ahora por seis años, al nuevo Jefe de Gobierno y a los titulares de los órganos político-administrativos que sustituyeron a los antiguos

---

<sup>30</sup> La elección se llevó a cabo el 6 de julio de 1997 y el Jefe de Gobierno electo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tomó posesión el 5 de diciembre del mismo año y pidió licencia en 1999 para contender como candidato a la presidencia el mismo año.

<sup>31</sup> Correspondieron al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) cuatro asambleístas, y; el Partido del Trabajo (PT) estuvo en la misma situación que el Partido Cardenista al estar representado por un asambleísta.

delegados políticos. El PRD, en coalición con otros partidos ganó de nuevo la Jefatura de Gobierno con un 34.4% de los sufragios y 10 delegaciones. Mientras que el partido Democracia Social obtuvo una delegación y por su parte la Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) tuvo la victoria en las restantes cinco delegaciones<sup>32</sup>.

Respecto a la distribución de las demarcaciones territoriales correspondió Tláhuac al Partido Democracia Social; Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza al Partido Acción Nacional; y Cuauhtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco quedó a cargo del Partido de la Revolución Democrática.

La elección de este año resultó fundamental para la transición democrática del país pues por primera vez el Poder Ejecutivo Federal pasó a manos del Partido Acción Nacional y se conservó la jefatura de gobierno en manos de un gobierno democrático de izquierda.

Después de la reforma de 1996 el Distrito Federal no ha sido objeto de ninguna reforma constitucional por lo que en su calidad de entidad federativa, más no de estado carece de autonomía debido a la ausencia de una constitución de carácter local y a la sustitución de esta por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que depende y fue dictado por el Congreso de la Unión en 1993. En el siguiente capítulo se profundizará al respecto de las reformas efectuadas y la reforma que se encuentra en proceso.

---

<sup>32</sup> Tomado del documento de Presidencia "Reforma política y procesos electorales en México", publicado en agosto del año 2000.



## CAPÍTULO 3.

### La Reforma Política de la Ciudad de México

Cuando hacemos referencia a la Reforma Política de la Ciudad de México en realidad nos estamos replanteando el diseño de las instituciones políticas y administrativas de esta entidad federativa (Hernández Cruz, 2007: 230). Es bien sabido que la Ciudad de México necesitaba una reforma pues la última que se realizó fue en el año 1996 y tuvo aplicaciones en el año 2000. Mucho ha cambiado desde entonces. Esta reforma buscó retribuir los derechos democráticos a los ciudadanos de la capital y fue impulsada desde el seno de las acciones descentralizadoras del titular del Poder Ejecutivo.

La discusión de la Reforma Política del 96 tuvo su columna vertebral en la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, este sentido se abordó lo concerniente a:

- a) Jefe de Gobierno,
- b) Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- c) Régimen de las Delegaciones Políticas,
- d) Vías de Democracia Participativa, y
- e) Sistemas de Coordinación Democrática.

La principal modificación al Estatuto es que por vez primera el gobernante de la entidad sería electo por votación universal, libre, directa y secreta. Sin embargo, el ámbito de competencia y los requisitos para quien aspirara a gobernar la capital establecían una serie de restricciones que ni siquiera los gobernadores de las entidades tenían (Serrano, 2001: 281). Esta modificación conservó la naturaleza *sui generis* de la ciudad pues atribuía al Senado de la República la facultad para remover al Ejecutivo local por *causas graves*, según lo manifestaba el texto constitucional. Inclusive, el Jefe de Gobierno no podía ser reelecto bajo ningún carácter (sustituto, interino o provisional), situación que

se permitía a los gobernadores siempre y cuando no fuera en el periodo inmediato.

Respecto a la ALDF, se les otorgó el carácter de diputados a sus miembros; lo cual no representó un cambio sustancial pues sus facultades no se ampliaron y solo conservó las que se le asignaron en la reforma constitucional de 1993.

En el caso de las demarcaciones territoriales hubo dos temas coyunturales que se discutieron, el primero fue respecto a la municipalización de las mismas, mientras que el segundo abordó lo referente a la elección de los jefes de demarcación territorial. La municipalización fue un tema que el Partido de la Revolución Democrática propuso y se trató bajo el argumento de la eficiencia gubernamental, en el sentido de que el gobierno central no puede atender todas las demandas sociales. Sin embargo, el tema no fue considerado a discusión.

El tema que sí se aprobó en la reforma incluía la elección de los jefes de demarcación territorial (como se hizo mención en páginas anteriores); Electos por primera vez en el año 2000. La elección se realizó aunque el Partido Revolucionario Institucional pugnaba porque ésta se aplazara tres años más bajo el argumento de evaluar la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, realizada por vez primera en 1997.

La participación ciudadana bajo la integración de herramientas como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular (aunque incluidos estos dos últimos en la LPCDF) quedó relegada de la reforma del 93 pues, aunque acordadas en las mesas de negociación, no se incluyeron.

Por último, y aunque también se había acordado discutir el ámbito metropolitano; la temática no se abordó y la CPEUM, así como el EGDF preservó su ausencia de regulación en materia de coordinación metropolitana.

Así, de la Reforma Política de 1996 podemos destacar dos planteamientos que se vuelven las acciones más importantes en el ámbito político y democrático de la ciudadanía del Distrito Federal. El primero tiene que ver con la elección

de su Jefe de Gobierno, mientras que el segundo es el referente a la elección de los jefes de demarcación territorial mediante el sufragio libre, secreto y directo. Sin embargo, es pertinente no perder de vista la ausente equivalencia de derechos respecto a los habitantes y gobernantes de la Ciudad de México respecto a los estados de la República.

Pasados los años e implementadas las modificaciones; la ciudadanía organizada y algunos representantes del gobierno han venido trabajando la nueva Reforma Política para la Ciudad de México. La pluralidad partidista y los conflictos de índole social, política y económica del país no han permitido arribar al consenso pero se va por buen camino.

La Reforma Política de la ciudad ha sido tema de grandes foros y debates entre académicos, sociedad civil, especialistas en el tema y gobernantes. Con el antecedente de la reforma política de 1996 y a casi una década de su aprobación, Armando Hernández establece algunos objetivos que deben garantizarse en la nueva reforma política (ANEXO I).

Se decidió colocar el listado completo de propuestas para integrar una reforma política de la Ciudad de México amplia, detallada y sobre todo viable para completar la autonomía del régimen interior de la capital, así como los derechos políticos de sus habitantes. Colocamos este listado de propuestas, sin restar importancia a otras a las que también nos referimos en este trabajo.

Ahora bien, Armando Hernández puntea 17 objetivos a cumplir, sin embargo, vamos a puntualizarles y a destacar los más importantes a sabiendas que puntualmente se encuentran en los documentos anexos.

Para dotar de autonomía a la ciudad, a sus habitantes y a su régimen interior es necesario la presencia de una homologación de facultades entre las autoridades de la Ciudad con las correspondientes a los otros estados de la república. Aquí adquiere importancia la necesidad de una estricta separación y delimitación de actividades entre órdenes de gobierno.

Indudablemente, resulta indispensable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se homologue a un Congreso de Estado en lo referente a su marco de acción. Lo referente al Distrito Federal debe legislarse por su órgano legislativo propio –como lo realiza el resto de los estados–, no por órganos federales, so pretexto la Ciudad de México sea sede de los poderes de la Unión. Con lo anterior no se pretende absorber las funciones que tiene la federación, sino volver al establecimiento de límites en la materia legislativa y homologación de facultades.

Es pertinente incluir la ALDF en el texto constitucional, de manera que se reconozca como una legislatura local capaz de realizar convenios de colaboración con amplio margen paritario, así como dotarle de la facultad para proponer iniciativas de reforma constitucional.

Otro de los puntos que se consideran fundamentales es la creación de un Sistema de Coordinación Metropolitana entre el Distrito Federal y otras entidades federativas. Asimismo sostiene la creación de órganos rectores de coordinación metropolitana.

El punto más relevante y del que otros autores casi no hacen mención es el de dotar de autonomía a la demarcación territorial respecto al Gobierno de la Ciudad con la intención de que rinda cuentas y funja como vínculo entre ciudadanía y gobierno<sup>33</sup>. En páginas posteriores se profundiza acerca de la necesidad de que la reforma política estuviera acompañada por una reforma fiscal que brinde autonomía de gestión en materia de recursos pero que contenga facultades limitadas que se encuentren dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto ante la idea de que la verdadera autonomía política solo se consigue con autonomía presupuestal.

Otro elemento poco analizado es el de la identidad social de los vecinos y habitantes de la Ciudad de México. Hernández supone que debe existir un

---

<sup>33</sup> El gobierno delegacional es el más próximo a la ciudadanía y la descentralización de funciones permite que los gobernados tengan un mayor acercamiento con las autoridades... lo anterior es viable y factible pues solo trata de desconcentrar funciones que ahora pertenecen al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que pueden tener mejores resultados si se atienden desde lo local.

gentilicio para distinguirlos y dotarles del beneficio de ser auténticos y diversos. En este sentido, y desde una visión particular, se ampliaría la participación política y con ella la creación de políticas públicas adaptadas a las necesidades públicas de sus habitantes en diversos ámbitos.

Empero, la definición del contenido de una reforma para el Distrito Federal requiere del consenso de otras fuerzas político- sociales de carácter nacional, dado que hoy la pluralidad no solo se refleja en el sistema de partidos, sino también en la amplia diversidad actuante en el interior de los propios partidos y en la sociedad en su conjunto (Santiago Castillo, 2003). Esta nueva realidad complejiza cualquier reforma.

La Reforma Política de la Ciudad de México debe procurar la orientación del proceso hacia el predominio de las visiones sociales que contemplan la diversidad de la ciudad, sobre las partidarias, atendiendo al diseño federalista que habrá de darle un mayor reconocimiento al Distrito Federal como entidad propia en lo jurídico y lo político, con órganos de gobierno plenos, instituciones públicas autónomas y derechos políticos para sus habitantes (Santiago, 2003: 162).

“Si aspiramos a lograr una ciudad con gobernabilidad democrática, debe tenerse presente que la autonomía local no debilite el orden federal, al contrario lo fortalezca y legitime, con la existencia de dos órdenes de gobierno, cada uno vinculado directamente a los ciudadanos” (Santiago, 2003: 163).

El reconocimiento de las delegaciones políticas como órganos de gobierno del Distrito Federal. Permite profundizar en la búsqueda de la autonomía plena para el ejercicio del gobierno (como el ámbito más cercano a la ciudadanía). Sin embargo, su carácter de unidades político administrativas limita las acciones que éstas pueden emprender para la solución de asuntos o materias de su competencia, sobre todo porque siguen manteniendo una relación de coordinación (jerarquizada) y de dependencia con los órganos de la administración pública del Distrito federal, lo cual le deja un margen de acción operativa limitado (Santiago, 2003: 159)

Es necesario que se reconozcan las capacidades institucionales del gobierno central del Distrito Federal, y en particular, de las delegaciones políticas, a fin de que exista una relación práctica más fluida que dé respuesta a las demandas ciudadanas básicas. Se puede estar de acuerdo con la postura que tiene Javier Santiago respecto a la necesidad de establecer un cuerpo colegiado que además de reflejar la pluralidad de la población de cada demarcación, se encargue de vigilar a manera de pesos y contrapesos, la acción del Jefe de Demarcación Territorial.

### **3.1 Reforma Política y Reforma Fiscal de la Ciudad de México**

*“Una de las causas fundamentales de un desarrollo inadecuado del federalismo mexicano ha consistido en que las principales competencias tributarias de origen están otorgadas al gobierno federal” (Faya, 2004: 26)*

En 1928 cuando se avaló la desaparición del régimen municipal del Distrito Federal, con ello también desaparecieron las atribuciones fiscales de los viejos municipios.

Se perdió a la par la representación y la tributación, empero, paralelamente se crearon una historia de figuras paliativas que no pasaron de ser órganos de consulta, pero no de decisión y mucho menos de decisión fiscal. Como consecuencia, el control de los recursos lo mantuvo la federación a través de una dependencia del Departamento del Distrito Federal (Morales, 2001: 199) que, por supuesto, carecía de autonomía.

La distribución de competencias implicaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proponía los impuestos, la Cámara de Diputados los aprobaba y el Departamento del Distrito Federal los recaudaba.

Ante la evidente carencia de autonomía, la Federación otorgaba grandes transferencias de recursos, como premio de compensación. Sin embargo,

Morales Schechinger (2001) afirma que este esquema mermó por completo la capacidad de los ciudadanos de exigir la rendición de cuentas a las y los delegados, pues el vínculo directo ya no existía.

Es preciso apuntar que la rendición de cuentas se da en diversas instancias laterales, como las contralorías, las contadurías, las auditorías que no son designadas mediante el voto o los plebiscitos y referéndums costosos y con candados que los hacen inoperantes.

Tres elementos vinculados a la rendición sostenida de cuentas son el de constituirse en el electorado (votos), el de ser contribuyente (fisco), y el de ser beneficiario de los servicios públicos (Morales, 2001: 200).

El primero se vincula directamente con los servidores públicos, designados o electos, que manejan y toman las decisiones en materia de imposiciones fiscales en el Distrito Federal.

Por otro lado, el fisco se refiere a la manera como son reunidos los recursos que se requerirán para llevar a cabo la provisión de bienes y servicios públicos. Ello incluye funciones que abarcan (Morales, 2001: 201) el establecimiento del gravamen, la identificación de la base, la selección y determinación de la tasa, así como el cobro del gravamen.

El tercer elemento supone la relación que existe entre el contribuyente y el prestador de servicios públicos en tanto ambos darán lo correspondiente oportunamente y con un margen de calidad.

Uno de los problemas que establece Morales Schechinger es el referente al hecho de que las y los delegados le rindan cuentas directamente al Jefe de Gobierno y no a la ciudadanía que los eligió.

Aquí sucede algo muy curioso, es decir, la federación obtiene el 94.7% de la masa fiscal del país, recursos que debiera materializar en servicios públicos y orden de gobierno a quien más se le debería exigir. Lo anterior porque,

mientras que el contacto directo lo realiza el orden municipal, este solo recauda 1.5% de la masa fiscal que debe traducir en resultados, servicios.

La mayoría de la población exige –pues como mencioné anteriormente, es el vínculo más cercano a la sociedad– a los municipios el eficaz y eficiente otorgamiento de bienes públicos y servicios que indudablemente es incapaz de realizar a cabalidad por su falta de recursos. En esta misma tónica se encuentra el estado que recauda el 3.8% de la masa fiscal del país.

Dentro de la reforma política del Distrito Federal, no hay que dejar de lado los asuntos en materia fiscal. De igual forma, es preciso puntualizar la importancia de que las delegaciones posean facultades en materia fiscal, lo cual no debe darse mediante el incremento de tasas de impuestos federales sino en su reducción a la par que se aumentan sustancialmente los impuestos locales (Morales, 2001: 210).

### **3.2 Reforma Política y Reforma Fiscal de la Ciudad de México**

Toda Constitución es la ley fundamental de un Estado. En ella se establecen los derechos y obligaciones esenciales de los ciudadanos y gobernantes... es la expresión de la soberanía del pueblo, su voz y su voluntad. Congruentes con este razonamiento, la soberanía nacional reside en el pueblo, quien ejerce su soberanía mediante los poderes de la Unión (Vázquez, 2007: 249).

Ferdinand Lasalle sostiene que una constitución es “la suma de los factores reales de poder” que convergen en un país. Luego añade que estos factores se unen y “... se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel... se vuelven instituciones jurídicas” (Carrancá, 2007: 292-293).

La necesidad de que el Distrito Federal cuente con una Constitución Política local propia se fundamenta en gozar de plena libertad política para

organizarse en cuanto a su régimen interior<sup>34</sup>, dentro de un ámbito de igualdad con las soberanías de los estados miembros (Anlen, 2007: 50), logrando eliminar el tutelaje que existe del gobierno federal al capitalino en algunos ámbitos.

El Distrito Federal se presenta ante un modelo de excepción, el cual he sostenido en diversos apartados de este documento. La capital del país y sede de los poderes de la Unión contiene una gran carga cultural, educativa, política y administrativa, incluso más efectiva que algunos estados, sin embargo, aún se puede mejorar los problemas históricos de la ciudad mediante una reforma política y administrativa de fondo.

Lo anterior ¿en qué sentido? Políticamente se requiere que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal esté a la par de los Congresos Locales pues actualmente no participa en la aprobación de las reformas constitucionales, excluyendo a la población que representa.

Por otro lado, es el Ejecutivo Federal quien nombra al Procurador y al titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y como si fuera poco, dentro de las facultades del Presidente se encuentra la de destituir al Jefe de Gobierno por causas graves.

Incluso tampoco se cuenta con un organismo equivalente al cabildo, cuya función primordial es velar por el buen funcionamiento de la ciudad a menor escala. En la Ciudad de México existen diversos problemas públicos derivados de la ausencia de claridad en tanto las funciones de los poderes que ahí prevalecen; la ciudadanía no distingue quien puede dar solución a los problemas cotidianos pues residen los tres ámbitos de gobierno.

Los habitantes de la Ciudad de México somos una excepción entre el resto de los habitantes del país y no únicamente porque poseemos un sinfín de beneficios culturales, deportivos, educativos, recreativos, y/o gastronómicos,

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, cuando los estados de la república consideran necesario llevar a cabo una reforma política, basta con que los poderes de aquel estado reformen su constitución y expidan los lineamientos pertinentes, sin embargo, en el Distrito Federal no sucede lo mismo pues se encuentra en lo que González Oropeza (2007) concibe como un "protectorado legal y político de la Federación".

sino por otras particularidades que tienen que ver con lo político, lo económico y lo jurídico.

La Ciudad de México siempre ha contenido a los principales gobernantes del país, por ejemplo, en ella radicaron siempre los virreyes y tuvo su asiento la real audiencia durante la colonia. Siguiendo esta línea, fue Fray Servando quien argumentó a favor que la capital de la nación –que nacía– continuara siendo la Ciudad de México y no Querétaro (Bátiz, 2007: 8).

La Constitución de 1857 consideró al Distrito Federal como parte integrante de la federación y se reconoció el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la entidad (Bátiz, 2007: 9) lo anterior sin considerar que la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión.

Ahora bien, es preciso destacar el hecho de que la Ciudad de México sea sede de los poderes de la Unión no es un impedimento para que para otorgarle las mismas facultades, limitantes y prohibiciones que a los estados de la República se les ha establecido a estos y mucho menos para que tenga su propia constitución política, o bien, para que pueda ordenarse bajo el régimen municipal.

Lo anterior a manera de analogía, debido a que los inmuebles y todos los insumos necesarios para el debido funcionamiento de los poderes federales son competencia exclusiva de la Federación, de la misma forma que los inmuebles federales en las entidades federativas o el Distrito Federal mismo.

### **3.3 ¿Qué debe contener la Constitución de la Ciudad de México?**

Armando Levy expone la necesidad de que la Constitución contenga un apartado donde se haga la clasificación de los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), sin dejar de considerar los nuevos poderes

como el electoral, el fiscalizador y el autónomo, todos presentes en nuestra sociedad.

Por otra parte, Rebollo considera diversos elementos para integrar a la constitución de la ciudad. Entre ellos destaca tres, la primera en términos de identidad, la segunda respecto a la equidad social y la tercera refiere a la garantía jurídica.

La propuesta respecto a la identidad, supone integrar a la constitución de la ciudad capital el gentilicio correcto para sus habitantes, propone llamarles *metropolitanos*, siendo este un nombre característico según su condición.

La segunda propuesta pretende incluir en el documento jurídico el principio de equidad social, con la intención de erradicar desigualdades entre gobernantes y gobernados. Logrando con ello reducir el margen de la desigualdad en todos los ámbitos de una manera gradual. Para ello, propone institucionalizar la medida del "salario mínimo general vigente para el Distrito Federal" a todos los niveles.

En el caso de la tercera y última propuesta, esta consiste en lo que Rebollo nombra como el "derecho de reserva a la constitucionalidad". Se trata de un derecho humano –del gobernado– que consiste en que toda persona –física o moral–, tiene el derecho de que los actos de autoridad se dicten ajustados estrictamente en la constitución (Rebollo, 2007: 446- 447) de la Ciudad de México.

Lo que Rebollo pretende con esta integración del derecho de reserva constitucional es "que el gobernado ante un acto de autoridad que considere inconstitucional, impugne dicho acto, no de ilegal, sino de inconstitucional. Es decir, que dicho acto ha sido dictado en contravención a la constitución del Distrito Federal y por supuesto, con mayor razón, con la Constitución Federal.

Estas propuestas adquieren sentido pues lo que caracteriza a la ciudad es sin duda la innovación y su carácter de vanguardia. La Constitución de la Ciudad

de México sienta las bases para replantear el sistema federal mexicano, al cuestionar su eficacia y eficiencia, más no su existencia.

Es importante mencionar que, de crearse una constitución política para la Ciudad de México, esta no podrá retroceder en derechos, por el contrario, deberá incluirles –puesto que los derechos no son retroactivos, según lo establece la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

Ahora bien, en el siguiente apartado se desarrollan los principales puntos que plantea la reforma, así como los cambios de corto y largo alcance de la misma.

### **3.4 La nueva Reforma Política de la Ciudad de México**

Los cambios fundamentales que presentó el dictamen de la Reforma Política de la Ciudad de México (ANEXO II) aprobado en el Senado de la República a los 28 días del mes de abril, del año 2015 y turnado a comisiones correspondientes de la H. Cámara de Diputados para su trámite respectivo, se exponen a continuación:

- CIUDAD DE MÉXICO
  - ✓ Se reconoce a la Ciudad de México como parte integrante del pacto federal, con carácter Libre y Soberano.
  - ✓ Desaparece el Distrito Federal. La Ciudad de México sigue siendo sede de los poderes de la Unión. Además sigue siendo la capital de los Estados Unidos Mexicanos y si se trasladaren los poderes a otro lugar, se erigirá el “Estado de la Ciudad de México”.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ser sede se puede interpretar en dos sentidos: como territorio, por ende, ser sede equivale a ser el Distrito de los poderes federales, aplicable a todo el territorio; o bien ser sede significa de forma más limitada considerar el lugar donde tienen su domicilio esos poderes, es decir, a su jurisdicción que es la parcialidad que ocupan sus inmuebles. Las consecuencias jurídicas y administrativas son muy importantes, por ejemplo, para remover a funcionarios locales por no atender las necesidades de la sede (lo que pase en Tláhuac ameritaría la posible violación de la sede o solo lo que pase en los inmuebles federales y sus alrededores) o en términos de estrategias de coordinación con las autoridades locales.

- DEUDA PÚBLICA
  - ✓ Se mantiene la atribución del Congreso de la Unión de aprobar el techo la deuda de la Ciudad de México.<sup>36</sup>
- BONO DE CAPITALIDAD
  - ✓ Se mantiene a la Ciudad de México dentro del bono de capitalidad, sin embargo, no se esclarece el concepto mismo, dejando la asignación de recursos como una negociación política, no como una regla clara. Es el Congreso quien debe reconocer al bono de capitalidad como un fondo que reciba aportaciones o subsidios por mandato constitucional.
- FACULTADES DE AUTORIDADES FEDERALES
  - ✓ El Presidente conserva el mando de la fuerza pública en la Ciudad de México.
  - ✓ El Senado ya no podrá remover al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
  - ✓ Se conserva la exención de predial para los inmuebles de la federación ubicados en la Ciudad de México.
- FACULTADES COMO ENTIDAD FEDERATIVA
  - ✓ El Congreso local podrá votar las reformas constitucionales como las demás entidades federativas, mediante mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes.
  - ✓ Se crea la entidad de fiscalización de la legislatura de la Ciudad de México con autonomía técnica y de gestión. Hoy en día es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal quien tiene a cargo esta tarea y su titular es electo por una mayoría relativa.
  - ✓ Responsabilidades administrativas, juicio político, y procedencia de asuntos penales contra servidores públicos. La ciudad de México ya podrá tener su propia ley de responsabilidades de los servidores públicos, proceder en juicio político y penal contra los servidores públicos locales.

---

<sup>36</sup> Aunque cabe recordar que la reforma de deuda estatal y municipal establece un modelo diferente, en el que todas las entidades federativas podrán recibir la garantía del gobierno federal, como ocurre actualmente con el Distrito Federal.

- FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO
  - ✓ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ahora será Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, no se nombrará Gobernador como el resto de las entidades federativas.
  - ✓ El Jefe de Gobierno nombrará y removerá libremente al Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México.
  - ✓ El Jefe de Gobierno podrá indultar a los reos del orden común de la Ciudad de México.
  
- CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO
  - ✓ Desaparece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se elaborara la Constitución Política de la Ciudad de México.
  - ✓ La constitución local definirá el número y división de las 16 demarcaciones territoriales.
  - ✓ Se establecen los mismos órganos autónomos que poseen el resto de los estados de la República.
  - ✓ 31 de Enero de 2017 vence plazo para aprobar la Constitución de la Ciudad de México.
  
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE
  - ✓ Se conformará una Asamblea Constituyente con carácter de poder constituyente, en los siguientes términos (Art. Séptimo Transitorio):
    - 100 Diputados Constituyentes.
    - 60 electos por votación popular, de entre listas que inscriban los partidos políticos nacionales y una lista de ciudadanos de candidaturas independientes.
  - ✓ Para registrar una candidatura independiente se necesita la firma del equivalente al 1% de la Lista Nominal del Distrito Federal, alrededor de 70 mil firmas.
  - ✓ Se asignarán primero las diputaciones a los candidatos independientes, que hayan obtenido una votación igual o mayor al consciente natural (votación válida emitida/60).
  - ✓ Después se asignarán las diputaciones a los partidos políticos, bajo los principios del Art. 54 de la CPEUM y la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales (LEGIPE), por medio de un consciente (Votación total emitida – votación para candidatos independientes/ X número de diputaciones pendientes de asignar)..

- 14 Senadores designados por la Cámara de Senadores.
- 14 Diputados designados por la Cámara de Diputados.
- 6 personas designadas por el Presidente de la República.
- 6 personas designadas por el Jefe de Gobierno del DF.
  - ✓ El encargo de Diputado constituyente será honorífico.
  - ✓ 5 de Junio 2016 será la elección de Diputados constituyentes.
  - ✓ 15 de Septiembre 2016 se llevará a cabo la Instalación de la Asamblea Constituyente.

Respecto a la Instalación, operación y trabajo de la Asamblea Constituyente (Art. Séptimo y Noveno Transitorio del dictamen):

- ✓ Contará con una Junta instaladora integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, los cuales se elegirán por voto directo bajo el principio de mayoría.
- ✓ La reforma otorga 10 días para la aprobación del Reglamento de Gobierno Interno.
- ✓ Aprobado el Reglamento otorga 5 días para elegir la Mesa Directiva.
- ✓ La Asamblea Constituyente sesionará al menos 3 comisiones para los trabajos legislativos. Su cede será en Xicoténcatl<sup>37</sup>.
- ✓ Las sesiones de pleno se realizarán con la asistencia de la mayoría absoluta de las y los constituyentes.
- ✓ Las sesiones de las Comisiones se efectuarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones con la mayoría de los presentes. Respecto a la aprobación constitucional, como los acuerdos se aprobarán por la mayoría calificada, por dos terceras partes del total de los integrantes.

---

<sup>37</sup> La Asamblea puede cambiar la residencia de las sesiones por razones que impidan el desarrollo de las mismas.

- ✓ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad exclusiva de presentar el proyecto de Constitución, la Asamblea tendrá la facultad de discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto.
- ✓ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá la facultad de legislar sobre el proceso electoral 2017-2018.
- ✓ La Constitución de la Ciudad de México entrará en vigor el día que establezca para la instalación de la nueva Legislatura (2018).
- ALCALDÍAS
  - ✓ El gobierno de las demarcaciones queda en manos de las alcaldías.
  - ✓ Las alcaldías ejercerán de manera autónoma su presupuesto. Tendrán derecho a recibir recursos de los fondos y ramos federales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.
  - ✓ No pueden contraer deudas ni obligaciones, no pueden adquirir bienes.
  - ✓ La elección de las alcaldías se definirán en la Constitución Política de la ciudad, siguiendo ciertos principios: la alcaldía se elegirá por medio de planillas de entre 7 y 10 candidatos, comenzando con el Alcalde, en el número que para cada demarcación determine la constitución. No podrá haber menos de 10 concejales ni más de 15. Se elegirán de mayoría relativa y representación proporcional, en proporción 60 - 40%.
  - ✓ El alcalde y los concejales se pueden reelegir por un periodo adicional.
  - ✓ Los concejales aprobarán el proyecto de presupuesto y controlarán el ejercicio del mismo; en adición, supervisarán y evaluarán las acciones de gobierno.
  - ✓ La constitución y la ley definirá la fórmula y criterios para la asignación de presupuesto a las alcaldías y los ingresos que les correspondan por participaciones federales, impuestos locales e ingresos por la prestación de servicios a su cargo.
- COORDINACIÓN METROPOLITANA

- ✓ El Congreso de la Unión emitirá una ley de coordinación entre los poderes federales y locales por ser capital la capital de la República y poseer conflictos intergubernamentales.
- ✓ La Zona Metropolitana del Valle México tendrá su ley emitida por el Congreso de la Unión<sup>38</sup>.
- ✓ Se acordarán –por consenso entre los miembros de la comisión de coordinación metropolitana– acciones, presupuesto a financiar y proyectos.
- ✓ Se asumirán compromisos para el destino de recursos para la ejecución de proyectos metropolitanos.
- DIVERSAS PREVISIONES
  - ✓ Las prohibiciones que la Constitución Federal aplica a los Estados, también se aplican para la Ciudad de México.
  - ✓ Las normas relativas a la elección de los poderes locales (incluyendo a las delegaciones que serán alcaldías) de la Ciudad de México, se aplicarán a partir de 2018.
  - ✓ La elección de las alcaldías se hará en 2018 partiendo de las 16 delegaciones existentes y para ese período se elegirá también a un alcalde y a 10 concejales electos por mayoría relativa y representación proporcional, en proporción de 60 - 40%.
  - ✓ Los cargos de elección popular que se elijan en 2015, permanecerán en funciones hasta la terminación de su periodo para el cual fueron electos.
  - ✓ Los trabajadores de la Ciudad de México estarán sujetos al régimen que la Legislatura Local configure, dando lugar a la creación del Instituto de Seguridad Social de trabajadores de la Ciudad de México<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Habrá un consejo de desarrollo metropolitano que acordará las acciones en materia de asentamientos humanos, protección al medio ambiente, transporte, tránsito, agua potable, desechos sólidos y seguridad pública.

<sup>39</sup> Se excluyó del dictamen una reforma laboral a los órganos autónomos, para meterlos al régimen de trabajadores al servicio del Estado (apartado B del artículo 123 de la CPEUM).

- ✓ Quienes hayan ocupado el cargo de Jefe de Departamento o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ningún motivo lo podrán volver a ocupar en calidad alguna.
- ✓ Se asegura que los grupos parlamentarios estén representados en los órganos de gobierno de la Legislatura de la Ciudad de México y que los de mayor representación puedan acceder a la presidencia de los mismos.
- LEYES SECUNDARIAS
  - ✓ Las leyes secundarias deberán entrar en vigor cuando inicie la vigencia de la Constitución de la Ciudad de México.
  - ✓ Se creará la Ley de Coordinación entre Poderes Federales y Poderes de la Ciudad de México. Así como la Ley sobre Coordinación Administrativa entre los diferentes órdenes de gobierno conurbados en la Zona Metropolitana del Valle de México mediante un Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Uno de los grandes retos de la Constitución de la Ciudad de México es que ella deberá prever las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos de conformidad con el artículo 1º de la CPEUM. (Art. 122 Apartado A fracc. I).

Sin duda otro gran reto será el tema de las alcaldías. La Constitución de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, deberán preverse, al menos, las facultades que la entrada en vigor del decreto tengan los titulares de las Delegaciones de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Art. 122 Apartado A, fracción. VI inciso c), y Décimo Séptimo Transitorio).

- CAMBIOS INSTITUCIONALES
  - ✓ Respecto a la diferenciación entre estados y distrito de la federación; Se conserva la diferenciación entre Estados Libres y Soberanos y la Ciudad de México con autonomía. (CPEUM, Artículo 2 y artículo 40).
  - ✓ La Auditoría Superior de la Federación (ASF) se coordinará con el IFAI y los Institutos de Acceso a la Información de las entidades

federativas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado Mexicano (CPEUM, Capítulo I, Artículo 6). La ASF fiscalizará, en coordinación con las entidades fiscalizadoras locales, o de manera directa las participaciones federales (CPEUM, Artículo 79).

- ✓ La información y datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) serán de uso obligatorios, conforme la Ley, también para las demarcaciones de la Ciudad de México (CPEUM, Artículo 26)
- ✓ Se homologa la redacción de las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, conforme el Sistema Nacional Anticorrupción
- ✓ Se homologa el texto de conformidad con la Reforma Constitucional en materia de disciplina financiera de Estados y Municipios. (ART. 79 y 117).

Las modificaciones fueron contenidas en el Acuerdo de Reforma Política de la Ciudad de México. Aprobado en el Senado de la República a los 28 días del mes de abril del año 2015 y turnado a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo correspondiente.



La instauración de la Ciudad de México como sede de los supremos poderes de la Unión en 1824, generó una gran inestabilidad, que básicamente podemos sintetizar en dos aspectos fundamentales en el desarrollo político de la entidad; de una parte, la existencia de distintos entes de gobierno: los poderes federales, el gobierno de la Ciudad de México y el propio ayuntamiento de la misma ciudad; un segundo aspecto, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos (Santiago, 2003: 152). Las constituciones de 1824 y 1857 poseían una esencia federalista, sin embargo, fue hasta la Constitución de 1917 cuando el Distrito Federal adquirió el reconocimiento como parte integrante de la federación y pudo contar con representación en ambas cámaras –como el resto de las entidades de la federación.

“Sujeta a las condiciones del sistema federal, la ciudad de México ha ido delineando su carácter de entidad federativa, *sui generis*, a partir del reconocimiento político de los habitantes de la capital y del acercamiento a la opinión del pueblo generada por la crisis institucional que acompañó al singular centralismo y autoritarismo mexicano del s. XXI” (Santiago, 2003: 151).

El federalismo es el mejor modelo para la gobernabilidad, debido a la diversidad de su sociedad, así como a su realidad histórica y política. Es cierto que el Estado mexicano atraviesa una crisis en muchas vertientes, sin embargo, podemos sostener sin temor a equivocarnos que el replantear un modelo federal acorde a las necesidades de la sociedad mexicana es lo óptimo para su desarrollo y evolución.

Es erróneo afirmar que el federalismo mexicano es letra muerta, pues si bien no es un federalismo coordinado<sup>40</sup>, este –como cualquier otro– responde a la realidad política y social propia. Jaime Cárdenas afirma que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente (aunque siempre es posible extraer características comunes).

---

<sup>40</sup> Recordemos que el federalismo coordinado es el que funciona lo más cercano al esquema constitucional y establece claramente las facultades de los poderes que convergen.

En este sentido, “el federalismo debe ser concebido de acuerdo al presenta atendiendo por ello, a la suma de circunstancias contingentes que lo posibilitan o lo obstruyen, con la idea de seguir manteniendo su núcleo fundamental, pero sin escindirlo del resto de los proyectos: el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico- social de la población” (Cárdenas, 1994: 23).

Es cierto que los distritos federales dependen directamente del gobierno federal, sin embargo, todos los estados federales son diferentes entre sí y no existe un modelo federalista predeterminado como el mejor, sino estados federales particularmente definidos por su realidad social, política, económica, territorial, cultural e histórica. Los distritos federales, como es el Distrito Federal no son solo sedes de los poderes de la federación, sino zonas metropolitanas con una carga elevada de poder político, social, cultural y económico.

Existen quienes consideran que la Ciudad de México no es un estado más de la federación, sino un gobierno local desfavorecido, pues no posee una constitución política propia, no ha podido alcanzar su autonomía respecto a los poderes federales, carece de un congreso legislativo que se pueda homologar al del resto de los congresos estatales, carece de un gobernador<sup>41</sup> y el Presidente de la República tiene una dualidad de funciones pues posee facultades también en competencia de la capital.

La Ciudad de México debe ser entendida “por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local. Si se considera en esta última perspectiva, lo importante debe ser la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes del conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presenten (Cárdenas, 1994: 27).

La Ciudad de México es sede de los poderes de la Unión, sin embargo, las acciones y facultades de los poderes federales no deben tener incidencia en

---

<sup>41</sup> Posee un poder ejecutivo local que en ocasiones es más o menos equivalente a un gobernador de Estado, pero no es un poder con la autonomía de los poderes federales como pueden ser las facultades de la figura del gobernador de estado.

los asuntos políticos, administrativos y democráticos de la ciudad. Las facultades de los poderes de la federación deben establecerse y limitarse, mientras que las facultades de los poderes locales deben equipararse a las del resto de los estados de la federación en materia política y administrativa principalmente.

“El sistema federal se pensó como la forma de gobierno más democrática al promover el gobierno propio de cada entidad federativa con el desarrollo de sus propios recursos...” (González Oropeza, 1996: 13). Nuestro país ha cambiado, ahora es necesario que el Federalismo mexicano se optimice y se renueve. En este sentido, uno de los principales elementos para que el federalismo prevalezca y funcione es el deseo de unión entre las distintas unidades políticas con la intención de beneficiar no sus intereses privados, sino los comunes.

Es necesario establecer una gestión cada vez más autónoma y autosuficiente de los gobiernos locales, que resultara coherente con el sistema federal y el municipio libre, abandonando esquemas de centralización, paternalismo y dependencia que en cierta medida continúan presentes (Pérez, 2001: 72) en el centro del país.

El sistema de partidos políticos es factor fundamental para explicar el funcionamiento del federalismo en los casos del sistema de partido único o hegemónico pues se anulan los contrapesos y se cae en el centralismo, como lo podemos observar en la figura 1. En nuestro país, el diseño institucional se caracterizó por transformarse en un arma política al servicio de “los grupos del poder” (Monreal, 2004: 321).

Prácticamente, en todos los países organizados en el sistema federal se ha presentado la tendencia encaminada a la descentralización mediante un reparto equilibrado entre poderes federales y estados miembros.

Hasta ahora, los proyectos de reforma del Estado se han encaminado a aspectos de descentralización y desconcentración administrativa, sin

embargo, es indispensable una reforma del federalismo que contemple la redistribución de competencias, facultades y atribuciones constitucionales, fiscales, económicas y sociales entre los órdenes básicos de gobierno (Monreal, 2004: 322). En nuestro país se plasmó la descentralización, mientras se fortaleció el centralismo dentro de un marco federal.

Es preciso suponer que para la reforma de estado se necesita reformar el sistema federalista mexicano, sin perder de vista que es el mejor sistema pues conduce a hacer frente a las desigualdades regionales del país.

Tal vez uno de los defectos que nos hacen permanecer en el federalismo estatista es el anhelo de que nuestro Estado Federal funcione como algún otro. Deseamos un federalismo de doctrina, sin embargo, es necesario analizar que cada país es particular y diverso, con circunstancias concretas.

Podría parecernos extraña la vinculación del sistema federal mexicano con la cuestión de la ciudad, sin embargo, tiene un sentido coyuntural pues la capitalidad del país determina en gran medida la forma del sistema federal mexicano.

La iniciativa de Álvaro Obregón de suprimir el régimen municipal convirtió a la Ciudad de México en una dependencia administrativa<sup>42</sup> cuyo objetivo, según Javier Santiago era impulsar un esquema de organización y planeación centralizada.

Con la Ley Orgánica del Distrito Federal y los Territorios Federales cualquier posibilidad jurídica de considerar al Distrito Federal como entidad quedó abolida pues el Presidente de la República ejercería el gobierno de la ciudad mediante un funcionario designado, el "Jefe de Departamento del Distrito Federal" (Santiago, 2003)

---

<sup>42</sup> "El carácter administrativo del Distrito Federal no solo generó la cesación de la elección de ayuntamientos; sino también, representó desde el punto de vista de la cultura política, un retroceso que en el marco del proceso democratizador, resulta complicado superar dada la heterogeneidad de su población y la dificultad para proyectar *consensus* que reflejen el interés general" (Santiago, 2003: 152)

El Distrito Federal en un pasado no muy lejano funcionaba política y administrativamente bajo un régimen municipal, producto del supuesto revolucionario del municipio libre. Este ha estado sujeto a diversas modificaciones políticas. Las más trascendentales se aplicaron en 1987 donde se creó la ARDF, ´primer paso para poseer un gobierno capitalino.

No podemos omitir que la creación de la ARDF fue la semilla de la reconstrucción de la autonomía capitalina, fue el impulso para la democratización de la vida política capitalina y sembró la semilla de la necesidad de contar con una constitución propia en la ciudad.

Desde 1928 y hasta la reforma de 1996, los ciudadanos no habían podido elegir a sus autoridades locales. En 1997 se otorga el derecho a elegir a su representante Ejecutivo local, el Jefe de Gobierno; mientras que para el año 2000 se eligen a los titulares de los órganos políticos de las demarcaciones territoriales.

El documento constitucional requiere incluir instrumentos que garanticen la estabilidad y gobernabilidad de la ciudad, así como de su ciudadanía.

Con la reforma de 1993 se avanza un poco más y se crea un gobierno propio, llegando a construir la figura de la Ciudad de México como la conocemos actualmente; sede de los poderes federales y una gran conurbación urbana. Ésta reforma fue conocida como la reforma vaticana, pues intentó fundamentalmente beneficiar a los sectores involucrados pero no buscó una transformación plena. Jaime Cárdenas se refiere a ella y plantea una serie de falacias que se presentaron en la discusión de ese momento (Cárdenas, 1994: 22):

1. La afirmación de que todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales.
2. La falacia de que todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por estados.

3. La pretensión de que para democratizar al Distrito Federal hace necesario que en su territorio se erija un estado con municipios.
4. Que en la reforma al Distrito Federal se debía atender preponderantemente a la profundización democrática olvidando el fenómeno metropolitano.

Las falacias anteriores, a más de 20 años de la reforma aún siguen vigentes pues, respecto a la primer y segunda falacia podemos afirmar que no hay un modelo predeterminado de Estado y que este puede o no tener un territorio específico<sup>43</sup>. La forma en la que cada sistema federal combina centralización con descentralización no es fruto de un diseño apriorístico ni de un modelo pretendido (González Encinar, 1985: 86), sino una respuesta a la concreta circunstancia histórica o política social.

En tanto, la tercera y cuarta falacias –como afirma Jaime Cárdenas (1994) – fueron producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un Estado con municipios y desconociendo el fenómeno metropolitano. Respaldando lo anterior, resulta fundamental un modelo de reforma que resuelva la coordinación metropolitana y restituya plenamente los derechos políticos locales a las y los habitantes de la capital de la república.

El problema metropolitano de la Ciudad de México “requiere una nueva visión jurídica y para ello es preciso elevar a rango constitucional una organización metropolitana que poseyera una combinación entre extensas atribuciones centrales capaces de coordinar las atribuciones metropolitanas y, una dosis importante de desconcentración y descentralización que diera a los ciudadanos y a las autoridades descentralizadas y desconcentradas un ámbito de competencias exclusivas y una gran capacidad de flexibilización en el quehacer administrativo; la creación de un órgano legislativo para toda la

---

<sup>43</sup> “... el derecho comparado indica que hay Estados federales con territorios federales, y Estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales; en cambio, otros como Estados Unidos, Brasil, Argentina, o la India lo tienen. Esto significa que no hay un modelo a priori de Estado federal. Desde n punto de vista jurídico, el Estado federal no tiene por qué significar lo mismo en todo tiempo y lugar” (Cárdenas, 1994: 22).

entidad, y la convivencia o coordinación entre autoridades metropolitanas, centrales descentralizadas y desconcentradas" (Cárdenas, 1994: 24).

Mucho se ha debatido sobre la importancia de que el gobierno del Distrito Federal subsane los errores históricos –como la supresión del régimen municipal, por mencionar alguno– y avance por la democratización de la ciudad misma. Reforma Política de la Ciudad de México puede no solo ser el camino para lograrlo, sino para obtener de una vez por todas mejores canales para eficientar su administración pública local, descentralizarla y con ella disminuir o erradicar por completo los conflictos públicos y sociales latentes. Las particularidades de la Ciudad de México no deben traducirse en menos derechos para sus ciudadanos.

Ahora bien, la Reforma Política debe estar acompañada de diversas cuestiones; una de ellas es la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual debiera ser la muestra de cómo se realiza el instrumento jurídico de una ciudad de vanguardia.

"La posibilidad de una constitución local es simplemente una obligación, una oportunidad de dotar a los ciudadanos del Distrito Federal de un ordenamiento jurídico que les permita estar representados en los distintos órganos de gobierno de los distintos niveles para la consecución de un sistema más democrático" (Monreal, 2004)

Los habitantes de la capital requerimos igualdad en el contexto de la Federación Mexicana, plena autonomía jurídica y política, y descentralización de las funciones de gobierno. La posibilidad de que algún día fuéramos estado, no impide el tener hoy una Constitución; instrumento jurídico necesario para (Carrancá, 2007: 299) ejercer una autonomía plena en su régimen interior.

Una de las cuestiones que sin duda debemos atender –y con urgencia– en la ciudad es el combate a la pobreza. Es inconcebible que siendo el principal motor del país (la Ciudad de México) tenga un índice de pobreza tan elevado –sin restar importancia a lo que sucede en los estados. Por ello, es necesario

que bonos como el de capital se establezca como fondos constitucionales para la capital del país, retribuyendo un poco de lo que contribuyen los habitantes de la ciudad. El objetivo en términos de desarrollo para la ciudad debe ser posicionarse como un líder financiero económico y cultural a nivel global.

La tesis que plantea Mario Delgado supone que “toda autonomía jurídica y política carece de sustancia efectiva si no está asentada en una autonomía económica” (Delgado, 2007: 421- 422). En otras palabras y conforme se pretendió sustentar en este trabajo, la autonomía económica es la que posibilitaría la autonomía jurídica, política y administrativa. Uno de los ejemplos sobre estas limitantes ocurrieron con más claridad durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador cuando sus techos de endeudamiento se vieron notoriamente reducidos por motivos claramente políticos pues el Gobierno Federal pertenecía a una corriente distinta al gobierno local. Así, sostenemos que no hay autonomía política sin autonomía presupuestal.

Aunque es pertinente apuntar que los problemas de esta ciudad, antes de ser de índole técnica –sea esta económica o jurídica–, también lo son de índole fundamentalmente histórica y política (Delgado, 2007: 423). Pues, aunque en el sentido formal la autonomía de esta entidad sea plena, en la práctica sigue regida bajo un Estatuto de Gobierno semi-autónomo, dependiente

Aunque la Ciudad de México es la entidad que más aporta al producto interno bruto nacional, es la entidad menos favorecida de toda la República en cuanto a la estructura global de participaciones federales.

La entidad central está excluida de diversos fondos reservados únicamente para estados y municipios mexicanos, por ejemplo el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, por mencionar algunos.

La razón que media entre la participación del Distrito Federal en el pacto fiscal federal y lo recibido por parte de la federación representa un desequilibrio

total. Pues, de cada peso que la ciudad aporta a la Federación, recibe apenas en regreso 8 centavos (Delgado, 2007: 424- 425). Lo anterior evidencia la urgente necesidad de contar con autonomía para instrumentar una política eficiente de desarrollo.

En esta tónica, es necesario afirmar que la reforma política de la ciudad debe estar acompañada de una reforma a la política hacendaria y de gasto de la misma. Asimismo, es tarea de los ayuntamientos proponer al congreso estatal la tasa del impuesto predial, esto aunado al cobro directo de diversos derechos que le ha aumentado su autonomía fiscal.

Ahora bien, la nueva reforma busca consolidar la autonomía en el régimen interior que le corresponde al Distrito Federal como sede de los poderes federales y como una entidad federativa incluida en la federación. Desea un gobierno propio representativo dentro del federalismo y adecuado a las diferentes realidades que presenta el Distrito Federal.

En caso de decretarse la Reforma Política de la Ciudad de México, la capital del país no se convertirá en el estado 32 de la República porque no se instaura en la capital un régimen municipalista y sigue manteniendo una figura de excepción al tener en su territorio el asiento de los poderes federales, sin embargo, tendría la misma autonomía que el resto de las entidades federativas. Conforme la reforma en los términos que está planteado el dictamen, "la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en su régimen interior y organización política y administrativa".

En el mismo entendido tendríamos los siguientes puntos:

- ❖ En la CPEUM solo aparece una vez el nombre "Ciudad de México", esta se definirá así determinadamente y ya no existirá el nombre administrativo de Distrito Federal. Será la capital de la república mexicana y sede de los poderes federales.
- ❖ La ALDF ya será un congreso local y formará parte del constituyente que representará directamente a los ciudadanos.

- ❖ Se diseñará una constitución, por primera vez para el Distrito Federal.
- ❖ El Jefe de Gobierno nombrará al Jefe de la policía de la Ciudad de México y al Procurador, esta facultad ya no está a cargo del Presidente. Sin embargo, se deja un margen para que el Presidente pueda remover al Jefe de la policía, por causas graves<sup>44</sup>. De la misma forma, se preserva la facultad presidencial de remoción del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México por causas graves.
- ❖ Respecto al tema fiscal; se mantiene la unicidad de la hacienda pública a la ciudad. El Congreso de la Unión será quien aprobará la deuda de la ciudad. En el ejercicio del gasto se le dará en plena autonomía a las alcaldías. La recaudación va a seguir siendo centralizada y la ciudad por supuesto necesitará una ley de coordinación fiscal propia para darle certidumbre a las alcaldías de los recursos que van a recibir.
- ❖ Se reconoce la condición de capitalidad de la Ciudad de México, lo cual se espera que le beneficie presupuestalmente por brindar servicios públicos que tiene a su cargo.
- ❖ Se propone realizar una ley para que exista la coordinación entre la federación y la capital<sup>45</sup>.
- ❖ El poder ejecutivo local seguirá bajo la figura del Jefe de Gobierno, sin embargo votaremos también por Alcaldes en lugar de Jefes de Demarcación Territorial (delegados), los cuales se acompañarán de una planilla de concejales<sup>46</sup> que tendrá las funciones similares a un cabildo.
- ❖ El tema fiscal se queda centralizado pero se le da autonomía a las alcaldías para que definan su presupuesto<sup>47</sup>.
- ❖ Por primera vez se establece una base para efectuar una coordinación metropolitana. La CPEUM siempre habla de estados y municipios pero

---

<sup>44</sup> Lo cual puede ser riesgoso si nos referimos a los latentes gobiernos divididos.

<sup>45</sup> Es necesario que el fondo de capitalidad se establezca en la Ley de Coordinación Fiscal, lo anterior debido a que en esta investigación expusimos la necesidad imperante de que la Reforma Política de la Ciudad de México esté acompañada de una Reforma Fiscal.

<sup>46</sup> La tarea fundamental de los concejales es co-gobernar con el Alcalde. La planilla de concejales le aprobarán el presupuesto al alcalde, con la intención de que las decisiones se tomen de la mano de la ciudadanía, logrando así establecer un vínculo directo entre ciudadanía y gobierno. Esta planilla se integrará con el 60% para la corriente que haya ganado la alcaldía y el 40% restante para quienes hayan participado.

<sup>47</sup> La Constitución Política de la Ciudad de México debe plasmar los criterios para determinar la distribución de recursos entre las alcaldías.

nunca de ciudades; por primera vez habrá una coordinación en manejo de lo metropolitano, mediante el Consejo de Desarrollo Metropolitano.

El modelo es sui generis, no es municipalista, no es federalista. El Distrito Federal no es un estado, ni las delegaciones serán municipios. Cambia el sentido que sí hay una transferencia del Presidente al Jefe de Gobierno y del Congreso de la Unión a la ALDF.

Algo clave es que en la constitución de la Ciudad de México se deberán definir claramente las funciones, qué le corresponderá a las alcaldías, a los distintos poderes y representantes del gobierno. La figura de la ciudad se parecerá un poco a las ciudades- estado alemanas, se parecerá a Washington en el sentido que es una ciudad que tiene su gobierno interior, su autonomía.

Uno de los cambios fundamentales que tendría el Distrito Federal con su Constitución Política sería, una autonomía plena en el régimen interior, de modo que se le permitiera la organización de su gobierno. Es decir, si el Distrito Federal quiere modificar alguna de sus ramas de gobierno, no tendría que esperar a que el congreso de la Unión le apruebe modificaciones, sino que dentro de un marco establecido en la constitución tenga la autonomía para realizarlo en tanto la parte orgánica.

En tanto la relación de gobierno y sociedad, tendría mayor capacidad para desarrollar y garantizar los derechos en el Distrito Federal, una capacidad incluso mayor de la que existe en el resto del país.

Con la actual reforma, la Ciudad de México se parece más al Distrito de Columbia en la Ciudad de Washington; donde su población elige a su Alcalde y a un Consejo de la Ciudad, pero que tampoco se asemeja al status de un estado autónomo y soberano.

Así, dentro del dictamen para la Reforma Política de la Ciudad de México debieron establecerse los precisos lineamientos para la división de poderes, a

semejanza de lo prescrito en las constituciones políticas del resto de los estados de la federación.

Se requiere un establecimiento a detalle de las facultades que tienen los poderes locales, así como una limitación de los poderes federales y el establecimiento obligado de las facultades concurrentes en lo referente al Distrito Federal<sup>48</sup>. Por ejemplo, es necesario que se garantice la independencia absoluta del Ministerio Público desligándolo del Poder Ejecutivo y que a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le sustituya por un cuerpo legislativo con todas las facultades y atribuciones que tienen los congresos estatales, o en su caso se le otorguen.

Acuerdo de Reforma Política de la Ciudad de México. Aprobado en el Senado de la República a los 28 días del mes de abril del año 2015 y turnado a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo correspondiente.

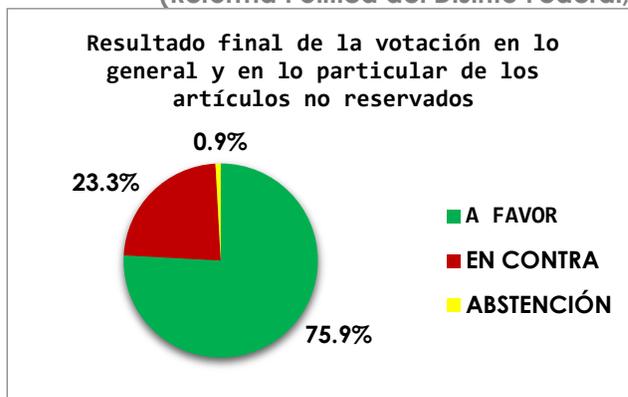
La votación de la reforma política de la Ciudad de México en el Senado de la República se desarrolló de la siguiente manera:

De un total de 116 ciudadanos Senadores –de 128 integrantes de la Cámara Alta– que emitieron su voto en lo general y en lo particular de los artículos no reservados: 88 votaron a favor (75.9%), 27 en contra (23.3%) y únicamente 1 manifestó su voto en abstención (0.9%).

---

<sup>48</sup> El dictamen de Reforma Política de la Ciudad de México en su artículo 44 establece que la Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

**Resultado final de la votación en lo general y lo particular de los artículos no reservados  
(Reforma Política del Distrito Federal, 28 de abril de 2015)**



Fuente: Creación propia con información de <http://www.senado.gob.mx/>

Tabla 3.

**Tabla de la distribución total de votos, por partido político  
según el sentido de la votación**

RESULTADO DE LA VOTACIÓN						
	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Total
<b>A FAVOR</b>	48	18	16	6	0	88
<b>EN CONTRA</b>	0	18	4	0	5	27
<b>ABSTENCIÓN</b>	0	1	0	0	0	1
Total	48	37	20	6	5	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.senado.gob.mx/>

Ahora bien, los porcentajes contenidos en la siguiente tabla reflejan el sentido de la votación por partido político. Esta tabla se realizó con la intención de exponer una tendencia que determine prospectivamente la tendencia cuando se someta a votación el dictamen que contiene la Reforma Política de la Ciudad de México en lo general y en los artículos no reservados para discusión en la Cámara de Diputados.

Así, podemos afirmar que la reforma fue aprobada por el Revolucionario Institucional pues un 54.5% de las y los senadores que votaron a favor pertenecían a esta corriente. El peso más grande en el sentido de la votación negativa lo realizó el Acción Nacional en un 66% debido a que ellos representan proporcionalmente la segunda fuerza política del país.

Tabla 4.

**Tabla de la distribución total de votos, por partido político según el sentido de la votación (Porcentaje)**

SENTIDO DE LA VOTACIÓN (%)					
	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>
<b>A FAVOR</b>	54.5%	20.5%	18.2%	6.8%	0%
<b>EN CONTRA</b>	0%	66.7%	14.8%	0%	18.5%

Fuente: Creación propia con información de <http://www.senado.gob.mx/>

Sorprende la participación del Partido Acción Nacional al mostrar una tendencia realmente dividida al mostrar que la mitad de los senadores de su grupo parlamentario votaron a favor y la otra mitad votó en contra de la reforma. La abstención en la votación perteneció a este partido político.

Se hace evidente la tendencia de los partidos que son o se consideran gobierno y quienes son oposición pues fundamentalmente el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el PRI votan a favor de la reforma en su totalidad, mientras que el Partido del Trabajo (PT) vota totalmente en contra de la misma. Se deja ver también la “pluralidad” que existe en el Partido de la Revolución Democrática al aprobar la reforma en un 80% y rechazarla en un 20% por sus integrantes.

Tabla 5.

**Tabla de la distribución total de votos por fracción parlamentaria, según el sentido de la votación (Porcentaje)**

VOTACIÓN POR FRACCIÓN PARLAMENTARIA (%)					
	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>	<b>PVEM</b>	<b>PT</b>
<b>A FAVOR</b>	100%	49%	80%	100%	0%
<b>EN CONTRA</b>	0%	49%	20%	0%	100%
<b>ABSTENCIÓN</b>	0%	2%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.senado.gob.mx/>

Respecto a quien tendría a su cargo la creación de la constitución local hay un amplio debate. Podemos afirmar que para no mezclar intereses particulares la mejor opción es crear un congreso constituyente, distinto al congreso ordinario.

Afirma Mario Delgado que un poder constituido –en este caso la ALDF–, no puede convertirse en un poder constituyente. Lo ideal es que sea un Constituyente creado ex profeso y que este mismo incluyera la participación de la ciudadanía, con la intención de que represente los sueños, aspiraciones, derechos y obligaciones. Al final se aprueban las dos asambleas, la asamblea ordinaria y la asamblea constituyente.

La Asamblea del constituyente debe elegirse en un proceso único en 2016 para que la CPCDMX entre en vigor en 2018, junto a todo lo que ello implica. Quienes sean elegidos constituyentes se busca que sean honorarios.

La Asamblea constituyente debe ser incluyente, una asamblea que tenga representantes de organizaciones, actores institucionalizados y ciudadanos. Debiera existir una representación de la sociedad diversa.

Según el dictamen que pasó a Cámara Baja para ser discutido y en su caso modificado y aprobado, la Reforma Política, se integrará un Congreso Constituyente para diseñar la Constitución del Distrito Federal, el cual se integrará por 100 miembros constituyentes. De ellos, 60 van a ser electos por voto directo mientras que 40 integrantes serán designados (14 diputados, 14 senadores, 6 representantes del presidente y 6 del jefe de gobierno).

Por primera vez desde 1997, el Partido Revolucionario Institucional tendrá una sobrerrepresentación que como fuerza política no consigue en las urnas. Ahí está el truco.

La Constitución Política de la Ciudad de México es una verdadera oportunidad para crear una constitución modelo para la capital del país y dotarle de la vanguardia que merece sin ser más ni menos que un estado de la federación sino brindándole la oportunidad de poseer sus derechos pero también sus obligaciones<sup>49</sup>. La capital del país requiere una constitución clara, ordenada, coherente, sensible, orientada en clave igualitaria, incluyente, con un catálogo

---

<sup>49</sup> Sin omitir que la sede de los poderes de la Unión debe seguir a cargo de la Federación. La Constitución de la Ciudad representa la oportunidad de definir nuevamente las reglas de interacción entre poderes.

de derechos amplios, de carácter progresista. Podía ser una constitución que le brinde al país un modelo de organización política eficiente, republicano y funcional para que garantice los derechos fundamentales. La garantía de aplicación de los derechos debe estar en el centro de la ecuación.

Definitivamente, se darán muchos avances con la Reforma Política al Distrito Federal -ahora Ciudad de México. Sin embargo, existen varias deficiencias, algunos temas que nos quedan a deber quienes votaron y diseñaron la reforma -y quienes con suerte la aprobarán para su decreto constitucional-, a la ciudadanía que radica en el centro del país.

Anlen López, Jesús, (2007). Hacia una Constitución Política Local propia. En: *Constitución del Distrito Federal. I Foro de consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 44-50.

Aristegui, Carmen, (2009). *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y dejé de hacer po la democracia en México*. Primera edición ed. México, Distrito Federal: Grijalbo.

Bátiz Vázquez, Bernardo, (2007). El Distrito Federal; su status jurídico. En: A. R. Díaz Durán, ed. *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 6-12.

Borja Martínez, Tanit C., (2008). *Un análisis teórico conceptual del federalismo en México*. Tesis de licenciatura ed. México, Ciudad Universitaria: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2007). *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Primera Edición ed. México: Nostra Ediciones.

Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, (2015). *El congreso constituyente y la constitución de 1917*. [En línea] Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues3.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues3.htm) [Fecha de consulta: 31 Marzo 2015].

Cárdenas Gracia, Jaime F., (1994). Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal. En: *Actualización jurídica 1994*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 21 - 38.

Carmagnani, Maercello, (1991). Del territorio a la región, Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XXI. En: A. Hernández Chávez & M. Miño Grijalva, edits. *Cincuenta años de historia en México*. México: Colegio de México.

Carrancá y Rivas, Raúl, (2007). Constitución de la Ciudad de México. En: A. R. Díaz Durán, ed. *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 292-299.

CFEUM, (1824). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México: s.n.

de la Madrid Hurtado, Miguel, (2010). *Miguel de la Madrid. Cambio de rumbo*. [En línea] Disponible en: <http://www.mmh.org.mx/tesis.php> [Fecha de consulta: 4 Abril 2015].

Delgado Carrillo, Mario, (2007). En: A. R. Díaz Durán, ed. *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 420- 426.

EGDF, (1994). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación.

Espinosa, Mario, (2004). Historia y cultura de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios. Revista de investigación social*, Otoño - invierno (001), pp. 9-50.

Faya Viesca, Jacinto, (2004). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. Segunda Edición ed. México: Porrúa.

Flores Olague, J., de Vega, M., Kuntz Ficker, S. & Alizal, L., (1996). *Biblioteca Digital ILCE*. [En línea] Disponible en: [http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/zacateca/html/sec\\_59.html](http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/zacateca/html/sec_59.html)

[Fecha de consulta: 31 Marzo 2015].

Gamas Torruco, José, (1975). *El Federalismo Mexicano*. Primera Edición ed. México: Secretaría de Educación Pública.

Gaxiola Zendejas, Francisco J., (1987). El Distrito Federal. En: B. H. y. Lazo, ed. *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 642 - 662 .

Gaxiola Zendejas, Francisco J., (1999). *Obras escogidas. 1 Algunos problemas del Estado Federal*. Primera edición ed. México: Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.

González Encinar, José J., (1985). *El Estado unitario - federal*. Primera Edición ed. Madrid: Tecnos.

González Oropeza, Manuel, (1996). La decisión fundamental del Federalismo en México. En: *El Federalismo Mexicano*. México: Secretaría de Gobernación. Archivo general de la nación, pp. 13- 22.

Hernández Chávez, Alicia, (1996). *¿Hacia un nuevo federalismo?*. Primera Edición ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Cruz, Armando, (2007). El rediseño Institucional para el Distrito Federal, en el marco del Sistema Federal Mexicano. En: *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 230- 248.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, (2001). Gobierno y Administración de la Metrópoli. En: *Reforma Política en el Distrito Federal. Memoria del Seminario Taller*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Coordinación de Humanidades PUEC, pp. 233-264.

Luis Mora, José M., (2002). *Catecismo Político de la Federación Mexicana*. Primera edición ed. México: Ronda de Clásicos Mexicanos .

Mancera Espinosa, Miguel Á., (2013). *Coordinación general de la unidad para la Reforma Política del Distrito Federal*. [En línea] Disponible en: <http://bit.ly/1NUdKrR> [Fecha de consulta: 21 Septiembre 2015].

Mancera Espinosa, Miguel Á., (2007). En: A. R. Díaz Durán, ed. *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 67-70.

Martínez Uriarte, Jacqueline; Díaz Cayeros, Alberto, (2003). El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación. En: J. Martínez Uriarte & A. Díaz Cayeros, edits. *De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: CIDAC. Porrúa, pp. 453-467.

Marván Laborde, Ignacio, (2015). *Reforma Política del Distrito Federal, un análisis de Antonio Marván Laborde* [Entrevista] (23 03 2015).

Mellado Hernández, Roberto, (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. Primera edición ed. Ciudad de México: Plaza y Valdes Editores.

Moctezuma Barragán, Esteban, (1996). El Nuevo Federalismo Mexicano. En: *El Federalismo Mexicano*. México: Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación, pp. 9-12.

Monreal Ávila, Ricardo, (2004). *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. Primera Edición ed. México: Editorial Porrúa. Facultad de Derecho.

Morales Schechinger, Carlos, (2001). Rendición de cuentas, descentralización fiscal y Reforma Política para la Ciudad de México. En: *Reforma Política en el Distrito Federal. Memoria del Seminario Taller*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Coordinación de Humanidades PUEC, pp. 199-210.

Palavicini, F. F., (2014). *Historia de la Constitución de 1917. Tomo II*. Tercera edición ed. México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Pérez Correa, Fernando, (2003). *Temas del Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?*. Primera edición ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez Franco, A. R., (2001). Implicaciones del Estatuto de Gobierno del DF vigente en la administración pública local. En: *Reforma Política en el Distrito Federal. Memoria del Seminario Taller*. México : Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Coordinación de Humanidades PUEC, pp. 40-90.

Rebollo Munguía, Pablo S., (2007). En: *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 442-448.

Rocha Díaz, Salvador, (1988). *Biblioteca Jurídica Virtual, IJUNAM.*. [En línea] Disponible en: [http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/145/dtr/dtr11.p\\_df](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/145/dtr/dtr11.p_df) [Fecha de consulta: 4 Abril 2015].

Rojas Díaz Durán, Alejandro, (2007). *Constitución del Distrito Federal. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. Primera Edición ed. México: Porrúa.

Rojas Díaz Durán, Alejandro, (2011). *Constitución de la Ciudad de México. Autónoma, libre e independiente capital de la República*. Segunda edición ed. Distrito Federal: Porrúa.

Salazar Ugarte, Pedro, (2015). *Reforma Política del Distrito Federal, un análisis del Dr. Pedro Salazar Ugarte* [Entrevista] (27 03 2015).

Santiago Castillo, Javier, (2003). La reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas. En: *Reforma Política del Distrito Federal*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pp. 149 - 165.

Serrano Salazar, Oziel, (2001). *La Reforma Política del Distrito Federal*. Primera Edición ed. México: Plaza y Valdés Editores. Centro de Asesoría Multidisciplinaria S.C..

Suárez-Iñiguez, Enrique, (2009). *De los clásicos políticos*. Tercera edición, Primera reimpresión ed. México, Distrito Federal: Porrúa.

Vázquez Núñez, Arturo, (2007). En: A. R. Díaz Durán, ed. *Constitución del Distrito Federal. I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal*. México: Porrúa, pp. 249-256.



## ANEXO I

Algunos objetivos que deben buscarse a través de los procesos de reforma política del Distrito Federal, son los siguientes (Hernández Cruz, 2007):

1. Dotar de mayor autonomía a las autoridades locales, mediante la homologación de funciones con las autoridades de los demás estados.
2. Buscar la 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.
3. Se sugiere que exista independencia y autonomía de los órganos de gobierno por demarcación, con los órganos de la administración pública local de la Ciudad de México. Se sugiere hacer la precisión de que los órganos encargados de gobierno Federal seguirán siendo los encargados del gobierno del Distrito Federal pero los órganos de gobierno local ejercerán sus atribuciones en la capital, en la Ciudad de México.
4. Inversión del Régimen de atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con respecto a las facultades legislativas que le confiere el artículo 122 constitucional de manera compartida con el Congreso de la unión. Eso incluye la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y todas las leyes que no sean competencia federal, como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
5. Inclusión de la Asamblea Legislativa en el texto constitucional, como una legislatura local para los efectos de sus facultades para presentar iniciativas de ley a nivel federal, de reforma constitucional y de participar en el cómputo a que se refiere el artículo 135 constitucional para la reforma al texto constitucional.

6. Suprimir las facultades del Presidente para designar al funcionario que tiene a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.
7. Establecer las bases del Sistema de Coordinación Metropolitana entre el Distrito Federal y otras entidades federativas.
8. Crear órganos colegiados de Gobierno en las demarcaciones del Distrito Federal. (Esto puede realizarse en cualquier momento, sin necesidad de una reforma constitucional; solo requiere una reforma al Estatuto de Gobierno).

Asimismo, se propone que las elecciones de estos órganos colegiados permitan una integración plural y a la vez no impidan su gobernabilidad. Por lo tanto, se sugiere la implementación de planillas en las que cada partido político designe candidatos y un número igual de miembros sean electos bajo el principio de representación proporcional, como sucede en los ayuntamientos municipales.

9. Establecer un nuevo sistema de relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los órganos delegacionales, que implique la descentralización de las funciones que sean necesarias para fortalecer el gobierno delegacional.

Dadas las características geopolíticas del Distrito Federal, no resulta conveniente la municipalización de la entidad federativa, sino el mejoramiento del régimen demarcacional actual para la distribución de sus competencias.

Para ello se propone constituir un tercer nivel de gobierno en el Distrito Federal, dotando de autonomía a las delegaciones, es decir, que no dependan de la administración pública local, ni se subordinen a ella, sino que estén dotados de facultades limitadas que puedan ejercer plenamente.

Estas facultades se escogerían de acuerdo con las características actuales del Distrito Federal y reconociendo plenamente las enormes diferencias que hay entre esta entidad y las demás que conforman nuestro país.

Cabe destacar que el gobierno delegacional es el más próximo a la ciudadanía y la descentralización de funciones permite que los gobernados tengan un mayor acercamiento con las autoridades y así cada órgano de gobierno se dedique a realizar las funciones básicas necesarias para satisfacer las necesidades de la población.

La prestación de determinados servicios públicos y la ampliación de atribuciones para estos órganos es factible y viable debido a que simplemente estamos hablando de desconcentrar funciones que la administración pública local sigue concentrando hasta ahora, lo cual limita la calidad en el servicio público.

Por otra parte, los órganos administrativos de las demarcaciones deberán concentrar como mínimo indispensable, las atribuciones que ahora corresponden a las demarcaciones, pero además, las principales funciones que adicionalmente se sugiere descentralizar en los nuevos órganos político-administrativos por demarcación, son los siguientes:

- a) Servicios públicos que están en entidades federativas que corresponden a los municipios tales como limpia, alumbrado público, alcantarillado, etcétera.
- b) Que estos órganos participen en las actividades concurrentes en que la constitución otorga facultades a los municipios, tales como educación, salud, ecología, etcétera.
- c) Algunas atribuciones que tienen los gobiernos municipales, deberán estar impedidas para los gobiernos demarcacionales tales como: tránsito y seguridad pública, impuestos sobre la tenencia de la tierra (predial, traslación de dominio, etcétera), y limitar su autonomía hacendaria y presupuestaria.
- d) Ampliar al máximo posible las atribuciones y la autonomía de los órganos de gobierno demarcacionales, otorgándoles funciones como el registro civil, entre otras.

Para la autonomía funcional de estos órganos, sería indispensable que contaran con una hacienda propia, para lo cual se recomienda un sistema en que la recaudación de las contribuciones se haga por la administración pública local, y esta sea la que reparta los ingresos

entre las demarcaciones, pero a la vez, deje en manos de estos ciertos rubros como los derechos, aprovechamientos, etcétera.

10. Revisar el régimen, estructura y diseño institucional de los órganos autónomos del Distrito Federal, tales como el Instituto Electoral, la Comisión de los Derechos Humanos y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información locales, con el fin de garantizar su pleno ejercicio ciudadano y cumplimiento de sus fines en forma adecuada.
11. Unificación de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal (Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, e inclusive las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje).
12. Dotar al Distrito Federal de elementos de identidad social, como una capital de esta entidad y un gentilicio para referirse a los habitantes de la misma.
13. Distinguir entre los conceptos "Ciudad de México" y "Distrito Federal", desde el punto de vista geográfico, político, jurídico y urbanístico.
14. Revisar el régimen administrativo de una serie de instancias cuyo funcionamiento se encuentra muy atrasado tales como el registro civil o el registro público de la propiedad y del comercio, promoviendo su descentralización hacia las demarcaciones.
15. Crear órganos rectores de coordinación metropolitana, como los que existen en diversos países de Europa para mejorar el Sistema actual de Coordinación metropolitana en la zona metropolitana del Valle de México.

Lo anterior a través de lo siguiente:

- a) Crear una figura de parlamento metropolitano conformado por los integrantes de las comisiones metropolitanas de la ALDF, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados del Estado de México, que expida normas únicamente en los temas relativos a la conurbación de la metrópoli y sus efectos.
- b) Crear un ayuntamiento metropolitano conformado por el secretario de gobernación, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México y los Presidentes Municipales y

- Jefes Delegacionales de los municipios y demarcaciones conurbados.
- c) Cambiar el actual esquema de convenios de colaboración, por un marco jurídico e institucional metropolitano con fuerza normativa vinculatoria, que constituya un nuevo nivel de gobierno.
  - d) Determinar las materias metropolitanas tales como agua, desechos sólidos, servicios públicos metropolitanos, transporte, etcétera.
  - e) La planeación de políticas públicas metropolitanas y su ejecución por los órganos colegiados cuya creación se propone.
16. Mayor participación de los grupos sociales para que se involucren en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de programas y alternativas destinadas para su beneficio y atención de su problemática.
17. Propiciar políticas para el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como acceso a la vivienda, protección de la salud, educación y alimentación, entre otros.

## ANEXO II

### **ACUERDO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DEL DISTRITO FEDERAL; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE MODIFICA EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR LAS QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Se reforman los artículos 2º, Apartado A, fracción III; 3º, párrafo primero; 6º, Apartado A, fracción VIII, párrafo décimo sexto; 26, Apartado B, párrafo primero; 31, fracción IV; 40; 41, párrafo primero; 43; 44; 56, párrafo primero; 71, fracción III; 73, fracciones XXIX-J y XXIX-T; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto; 103, fracción II; 108, párrafo cuarto; 110, párrafo primero; 122, Apartado A, Base II, párrafo sexto, Base IV, segundo párrafo, Base V, quinto párrafo, Base VI, inciso c), segundo párrafo, Base VIII, y Apartado B, párrafos segundo, tercero y cuarto; 123, Apartado B, primer párrafo; 134, segundo y quinto párrafos; 135, párrafo primero, y artículos Sexto, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero y Décimo Séptimo Transitorios; y se adicionan el párrafo segundo a la Base I, el párrafo octavo a la Base II y se recorre el siguiente párrafo; y la Base XI del Apartado A del artículo

122; y se suprimen los artículos 40; 109, párrafo primero; y el segundo párrafo del Apartado B del artículo 123 de las propuestas de reforma, adición y derogación **de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, contenidas en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre las iniciativas de modificaciones constitucionales en materia de **Reforma Política de la Ciudad de México**, para quedar como sigue:

DICE	DEBE DECIR
<b>Artículo 2º. ...</b>	<b>Artículo 2º. ...</b>
...	...
A. ...	A. ...
I. y II. ...	I. y II. ...
<p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de <b>las entidades federativas</b>. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p>	<p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de <b>los Estados y la autonomía de la Ciudad de México</b>. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p>
IV. a VIII. ...	IV. a VIII. ...
B. ...	B. ...
...	...
I. a IX. ...	I. a IX. ...
...	...
<p><b>Artículo 3º. Toda persona</b> tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, <b>entidades federativas</b> y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán</p>	<p><b>Artículo 3º. Toda persona</b> tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, <b>Estados, Ciudad de México</b> y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p>

obligatorias.	
...	...
I. a IX. ...	I. a IX. ...
<b>Artículo 6°.</b> ...	<b>Artículo 6°.</b> ...
...	...
A. ...	A. ...
I a VII. ...	I a VII. ...
VIII. ...	VIII. ...
...	...
El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las <b>entidades federativas</b> , con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.	El organismo garante coordinará sus acciones con la <b>Auditoría Superior</b> de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes <b>de las entidades federativas</b> , con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.
B. ...	B. ...
<b>Artículo 26.</b>	<b>Artículo 26.</b>
A. ...	A. ...
B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, <b>las entidades federativas y los Municipios</b> , los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.	B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, <b>las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> , los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.
...	...
C. ...	C. ...
<b>Artículo 31.</b> ...	<b>Artículo 31.</b> ...
I. a III. ...	I. a III. ...
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de <b>la entidad federativa</b> y del <b>Municipio</b> en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.	IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los <b>Estados, de la Ciudad de México y del Municipio</b> en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

<p><b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por <b>entidades federativas libres y soberanas</b> en todo lo concerniente a <b>sus regímenes interiores</b>, pero unidas en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p><b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta <b>por</b> Estados libres y <b>soberanos</b> en todo lo concerniente a <b>su régimen interior, y por la Ciudad de México</b>, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p><b>Artículo 41.</b> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de <b>las entidades federativas</b>, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de <b>dichas entidades federativas</b>, las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>	<p><b>Artículo 41.</b> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados <b>y la Ciudad de México</b>, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de <b>cada Estado y de la Ciudad de México</b>, las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>I. a la VI. ...</p>	<p>I. a la VI. ...</p>
<p><b>Artículo 43.</b> Las partes integrantes de la Federación Son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila De Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, <b>y la Ciudad de México.</b></p>	<p><b>Artículo 43.</b> Las partes integrantes de la Federación Son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila De Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; <b>así como la Ciudad de México.</b></p>
<p><b>Artículo 44.</b> La Ciudad de México es <b>la entidad federativa</b> sede de los Poderes de la Unión y Capital de <b>la República</b>; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en <b>un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.</b></p>	<p><b>Artículo 44.</b> La Ciudad de México es <b>la entidad federativa</b> sede de los Poderes de la Unión y Capital <b>de los Estados Unidos Mexicanos</b>; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en <b>un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.</b></p>

<b>Artículo 56.</b> La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada <b>entidad federativa</b> , dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.	<b>Artículo 56.</b> La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada <b>Estado y en la Ciudad de México</b> , dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.
...	...
<b>Artículo 71. ...</b>	<b>Artículo 71. ...</b>
I. y II. ...	I. y II. ...
III. A las legislaturas de <b>las entidades federativas</b> , y	III. A las Legislaturas de los Estados <b>y de la Ciudad de México</b> ,
IV. ...	IV. ...
...	...
<b>Artículo 73. ...</b>	<b>Artículo 73. ...</b>
I a XXIX-I. ...	I a XXIX-I. ...
XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, <b>las entidades federativas</b> , los <b>Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias</b> ; así como de la participación de los sectores social y privado;	XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, <b>las entidades federativas</b> , los <b>Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias</b> ; así como la participación de los sectores social y privado;
XXIX-K a XXIX-S. ...	
XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos <b>de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> , que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.	XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos <b>de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> , y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

<b>Artículo 79. ...</b>	<b>Artículo 79. ...</b>
...	...
I. ...	I. ...
También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan <b>las entidades federativas</b> , los municipios <b>y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> , con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.	También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan <b>las entidades federativas</b> , los municipios <b>y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> . <b>En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.</b> Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, <b>fondos y mandatos, públicos o privados</b> , o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.
...	...
II a IV. ...	II a IV. ...
...	...
<b>Artículo 102.</b>	<b>Artículo 102.</b>
A. ...	A. El Ministerio Público <b>de la Federación</b> se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
...	...
I. a VI. ...	I. a VI. ...
...	Corresponde al Ministerio Público <b>de la Federación</b> la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda

	regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.
B. ...	B. ...
<b>Artículo 103. ...</b>	<b>Artículo 103. ...</b>
I. ...	I. ...
II. Por normas generales o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de <b>las entidades federativas</b> , y	II. Por normas generales o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de <b>los Estados o la autonomía de la Ciudad de México</b> , y
III. ...	III. ...
<b>Artículo 108....</b>	<b>Artículo 108. ...</b>
...	...
Las Constituciones de <b>las entidades federativas</b> precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en <b>las entidades federativas</b> , los Municipios y <b>las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> .	Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en <b>las entidades federativas</b> , los Municipios y <b>las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b> . <b>Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.</b>
<b>Artículo 109.</b> El Congreso de la Unión y las Legislaturas de <b>las entidades federativas</b> , dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:	<b>No se propone reforma al texto vigente, a fin de que impere el texto aprobado para el artículo 109 en la minuta de modificaciones constitucionales para el Sistema Nacional Anticorrupción. (El texto planteado en el dictamen se retira).</b>
<b>Artículo 110.</b> Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, <del>el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México</del> , los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los	<b>Artículo 110.</b> Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal

consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.	Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
...	...
<b>Título Quinto De las Entidades Federativas</b>	<b>Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México</b>
<b>Artículo 117. Las entidades federativas no pueden, en ningún caso:</b>	<b>No se propone reforma al texto vigente. (El texto planteado en el dictamen se retira).</b>
I a VII. ...	<b>No se propone reforma al texto vigente.</b>
VIII. ...	<b>No se propone reforma al texto vigente.</b>
<b>Las entidades federativas</b> y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.	<b>No se propone reforma al texto vigente, a fin de que impere el texto aprobado para los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción VIII del artículo 117 en la minuta de modificaciones constitucionales en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.</b>  <b>(El texto planteado en el dictamen se retira).</b>
<b>Artículo 122. ...</b>	<b>Artículo 122. ...</b>
<b>A. ...</b>	<b>A. ...</b>
<b>I. ...</b>	<b>I. ...</b>
Sin texto.	<b>La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de esta Constitución.</b>
<b>II. ...</b>	<b>II. ...</b>
...	...

<p>Asimismo, corresponde a la Legislatura revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización de la Legislatura de la Ciudad de México, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de <del>posterioridad,</del> <del>anualidad,</del> legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p>	<p>Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p>
...	...
Sin texto	<b>Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.</b>
...	...
<b>III. ...</b>	<b>III. ...</b>
<b>IV. ...</b>	<b>IV. ...</b>
Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.	Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.
...	...
<b>V. ...</b>	<b>V. ...</b>
...	...

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, <del>de los Estados</del> o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.	Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, <b>de las entidades federativas o</b> de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por <b>entidades paraestatales o por</b> particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.
...	...
VI. ...	<b>VI. ...</b>
...	...
a) ...	<b>a) ...</b>
b) ...	<b>b) ...</b>
c) ...	<b>c) ...</b>
<del>En las materias</del> de gobierno, protección civil, obras, servicios, promoción económica y administración, <del>las Alcaldías tendrán la competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.</del>	<b>La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.</b>
...	...
d) a f) ...	<b>d) a f) ...</b>
VII. ...	<b>VII. ...</b>
VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Lo Contencioso Administrativo, que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los	VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá

particulares, y estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados, y regulará el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.	su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.
(Parte final del párrafo anterior)	La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados, y regulará el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
Sin texto.	La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
IX. y X. ...	IX. y X. ...
Sin texto.	(El texto planteado en el dictamen se retira).
B. ...	B. ...
El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de <del>la República</del> y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.	El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de <b>los Estados Unidos Mexicanos</b> y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.
El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de <del>la República</del> , la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de <b>los Estados Unidos Mexicanos</b> , la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio

condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.	de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.
La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de <del>la República</del> y las bases para su ejercicio.	La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los <b>Estados Unidos Mexicanos</b> y las bases para su ejercicio.
...	...
<b>C y D. ...</b>	<b>C y D. ...</b>
<b>Artículo 123. ...</b>	<b>Artículo 123. ...</b>
...	...
<b>A. ...</b>	<b>A. ...</b>
B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, <b>y entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores:</b>	<b>No se propone adición al texto vigente. (El texto planteado en el dictamen se retira).</b>
I. a XIV. ...	I. a XIV. ...
<b>Las relaciones entre los organismos constitucionales autónomos y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el presente apartado. El régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados será determinado por la ley que lo rija.</b>	<b>(El texto planteado en el dictamen se retira).</b>
<b>Artículo 124.</b> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a <b>las entidades federativas.</b>	<b>Artículo 124.</b> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, <b>en los ámbitos de sus respectivas competencias.</b>
<b>Artículo 134. ...</b>	<b>Artículo 134. ...</b>
Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por el <b>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</b> y, en su caso, las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación <b>y las entidades federativas</b> , con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin	<b>(El texto planteado en el dictamen se retira).</b>

<p>menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79 <b>de esta Constitución.</b></p>	
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>El manejo de recursos económicos federales por parte de <b>las entidades federativas</b>, los municipios <b>y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b>, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por el <b>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</b> y, en su caso, <b>por</b> las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.</p>	<p><b>No se propone adición al texto vigente. (El texto planteado en el dictamen se retira).</b></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p><b>Artículo 135.</b> 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 las entidades federativas.</p>	<p><b>Artículo 135.</b> 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 y de la Ciudad de México.</p>

TRANSITORIOS	TRANSITORIOS
<p><b>ARTÍCULO SEXTO.-</b> La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer que los trabajadores de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y sus órganos autónomos, así como las entidades paraestatales de la Administración Pública local, se sujetarán al régimen que establece el Apartado B del artículo 123 de esta Constitución.</p>	<p><b>(El texto planteado en el dictamen se retira).</b></p>
<p>Los órganos públicos a que se refiere el párrafo anterior, que hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto se encuentren incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, continuarán sujetos, al igual que sus trabajadores, al mismo régimen de seguridad social.</p>	<p><b>No se propone adición al texto vigente. (El texto planteado en el dictamen se retira).</b></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO.-</b> <del>La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá por 66 integrantes, 40 de ellos se elegirán según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 electos según el principio de representación proporcional.</del></p>	<p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO.-</b> La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados constituyentes, que serán elegidos conforme a lo siguiente: A. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en los siguientes términos:</p>
	<p>I. Podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmulas de propietarios y suplentes.</p>
	<p>II. Tratándose de las candidaturas independientes, se observará lo siguiente:</p>

	<p>a) El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores del Distrito Federal, dentro de los plazos que para tal efecto determine el Instituto Nacional Electoral.</p>
	<p>b) Con las fórmulas de candidatos que cumplan con los requisitos del inciso anterior, el Instituto Nacional Electoral integrará una lista de hasta sesenta fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente en razón de la fecha de obtención del registro.</p>
	<p>c) En la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto.</p>
	<p>d) A partir de los cómputos de las casillas, el Instituto Nacional Electoral hará el cómputo de cada una de las fórmulas de candidatos independientes, y establecerá aquéllas que hubieren obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes.</p>
	<p>III. Las diputaciones constituyentes se asignarán:</p>
	<p>a) A las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre sesenta.</p>
	<p>b) A los partidos políticos las diputaciones restantes, conforme las reglas previstas en el artículo 54 de la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que resulten aplicables y en lo que no se opongan al presente Decreto.</p>

	Para esta asignación se establecerá un nuevo cociente que será resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.
	En la asignación de los diputados constituyentes se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas presentadas por los partidos políticos.
	c) Si después de aplicarse la distribución en los términos previstos en los incisos anteriores, quedaren diputaciones constituyentes por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que tuvieren partidos políticos y candidatos independientes.
	IV. Serán aplicables, en todo lo que no contravengan al presente Decreto, las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
	V. Los partidos políticos no podrán participar en el proceso electoral a que se refiere este Apartado, a través de la figura de coaliciones.
	VI. Para ser electo diputado constituyente en los términos del presente Apartado, se observarán los siguientes requisitos:
	a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
	b) Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
	c) Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
	d) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
	e) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía en el Distrito Federal, cuando menos sesenta días antes del día de la elección;
	f) No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la

	elección;
	g) No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
	h) No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección.
	i) No ser Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ni Consejero Presidente o consejero electoral de los consejos General, locales, distritales o de demarcación territorial del Instituto Nacional Electoral o del Instituto Electoral del Distrito Federal, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo de dichos Institutos, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separen definitivamente de sus cargos tres años antes del día de la elección;
	j) No ser legislador federal, ni diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni Jefe Delegacional, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; resultando aplicable en cualquier caso lo previsto en el artículo 125 de la Constitución;
	k) No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ni Magistrado o Juez Federal en el Distrito Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
	l) No ser titular de alguno de los organismos con autonomía constitucional del Distrito Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;

	<p>m) No ser Secretario en el Gobierno del Distrito Federal, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública local, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;</p>
	<p>n) No ser Ministro de algún culto religioso; y</p>
	<p>o) En el caso de candidatos independientes, no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte a febrero de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección de la Asamblea Constituyente.</p>
	<p>VII. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la Convocatoria para la elección de los diputados constituyentes en la primera semana del mes de diciembre de 2015. El Acuerdo de aprobación de la Convocatoria a la elección, establecerá las fechas y los plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral, en atención a lo previsto en el párrafo segundo del presente Transitorio.</p>
	<p>VIII. El proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Dichas reglas deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo y, en consecuencia, el Instituto podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación electoral a fin de garantizar la ejecución de las actividades y procedimientos electorales.</p>
	<p>Los actos dentro del proceso electoral deberán circunscribirse a propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente. Para tal efecto, las autoridades electorales correspondientes deberán aplicar escrutinio estricto sobre su legalidad.</p>

	El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será competente para resolver las impugnaciones derivadas del proceso electoral, en los términos que determinan las leyes aplicables.
	B. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.
	C. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.
	Los legisladores federales designados como diputados constituyentes en términos del presente Apartado y el anterior, continuarán ejerciendo sus cargos federales de elección popular, sin que resulte aplicable el artículo 62 constitucional.
	D. Seis designados por el Presidente de la República.
	E. Seis designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
	F. Todos los diputados constituyentes ejercerán su encargo de forma honorífica, por lo que no percibirán remuneración alguna.
<del>La elección de los diputados constituyentes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</del>	<del>Se suprime.</del>

<p>La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y <b>la elección para su conformación se realizará el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 5 de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.</b></p>	<p>La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizará el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el <b>15</b> de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.</p>
<p><del>La Constitución Política de la Ciudad de México deberá ser aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por las dos terceras partes del total de sus integrantes, a más tardar el 31 de agosto de 2016.</del></p>	<p><b>Se suprime.</b></p>
	<p>Para la conducción de la sesión constitutiva de la Asamblea Constituyente, actuarán como Junta Instaladora los cinco diputados constituyentes de mayor edad. La Junta Instaladora estará constituida por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. El diputado constituyente que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Junta Instaladora. Serán Vicepresidentes los diputados constituyentes que cuenten con las dos siguientes mayores antigüedades y, en calidad de Secretarios les asistirán los siguientes dos integrantes que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.</p>
	<p>La sesión de instalación de la Asamblea se regirá, en lo que resulte conducente, por lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>Al iniciar sus trabajos, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberá aprobar el Reglamento para su Gobierno Interior.</p>	<p>Corresponderá a la Junta Instaladora conducir los trabajos para la aprobación del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismo que deberá ser aprobado dentro de los diez días siguientes a la instalación de la Asamblea. Para su discusión y aprobación será aplicable en lo que resulte conducente el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.</p>

	Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que será discutido, en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna de materia. El Jefe de Gobierno deberá remitir el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente a más tardar el día en que esta celebre su sesión de instalación.
Con la finalidad de cumplir con sus funciones, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberá crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución.	Con la finalidad de cumplir con sus funciones, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberá crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución.
<b>ARTÍCULO NOVENO.-</b> La integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el presente Decreto y en el Reglamento para su Gobierno Interior, conforme a las bases siguientes:	<b>ARTÍCULO NOVENO.- ...</b>
I. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tendrá las facultades siguientes:	I. ...
a) Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior.	a) Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.
	En el caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se hubiere electo a la Mesa Directiva, la Junta Instaladora ejercerá las atribuciones y facultades que el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente le otorga a aquella y a sus integrantes, según corresponda. La Junta Instaladora no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de octubre de 2016.

b) Sesionar en Pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que al efecto expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de sus comisiones.	b) ...
	c) ...
	d) Recibir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que le sea remitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
<del>d) Discutir, modificar, adicionar y votar los dictámenes correspondientes de la Constitución Política de la Ciudad de México.</del>	e) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.
<del>e) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.</del>	f) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.
<del>II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los integrantes de la Asamblea Constituyente tendrán la facultad de presentar iniciativas para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.</del>	<b>Se suprime.</b>
<del>III. La Asamblea Constituyente gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente; ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.</del>	II. La Asamblea Constituyente gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente; ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.
<del>IV. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sesionará en el recinto que apruebe. El Pleno podrá <b>determinar</b> en cualquier momento, la habilitación de otro recinto para sesionar.</del>	III. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sesionará en la antigua sede del Senado de la República en Xicotécatl. Corresponderá a dicha Cámara determinar la sede de la Asamblea Constituyente para su instalación, en caso de que por circunstancias de hecho no fuere posible ocupar el recinto referido. El Pleno de la Asamblea Constituyente podrá determinar en cualquier momento, la habilitación de otro recinto para sesionar.

<p><b>V.</b> Los recintos que ocupe la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para el cumplimiento de su función, son inviolables. Las autoridades federales y del Distrito Federal deberán prestar el auxilio que les solicite el Presidente de la Asamblea Constituyente para salvaguardar la inviolabilidad de los recintos que ésta ocupe y para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.</p>	<p>IV. Los recintos que ocupe la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para el cumplimiento de su función, son inviolables. Las autoridades federales y del Distrito Federal deberán prestar el auxilio que les solicite el Presidente de la Asamblea Constituyente para salvaguardar la inviolabilidad de los recintos que ésta ocupe y para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.</p>
<p><b>VI.</b> La Asamblea Constituyente sesionará en Pleno y en comisiones de conformidad con lo que disponga su Reglamento. Las sesiones del Pleno requerirán la asistencia de <del>la mayoría</del> de sus integrantes y <del>las normas de la Constitución se aprobarán</del> por las dos terceras partes de sus miembros presentes. <del>Para que las comisiones sesionen válidamente,</del> se requerirá <del>la presencia</del> de la mayoría de sus integrantes.</p>	<p>V. La Asamblea Constituyente sesionará en Pleno y en comisiones, de conformidad con lo que disponga su Reglamento. Las sesiones del Pleno requerirán la asistencia, por lo menos, de la mayoría del total de sus integrantes y sus acuerdos se adoptarán con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Las sesiones de las Comisiones requerirán la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones se adoptarán con la votación de la mayoría de los presentes. En todos los casos las discusiones deberán circunscribirse al tema objeto del debate.</p>
<p><b>VII.</b> La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, en las funciones de los poderes de la Unión ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrá ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad. Tampoco podrá realizar pronunciamientos o tomar acuerdos respecto del ejercicio de los Gobiernos Federal o del Distrito Federal o de cualquier otro poder federal o local.</p>	<p>VI. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, en las funciones de los poderes de la Unión ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrá ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad. Tampoco podrá realizar pronunciamientos o tomar acuerdos respecto del ejercicio de los Gobiernos Federal o del Distrito Federal o de cualquier otro poder federal o local.</p>
<p><b>ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.-</b> Los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104, fracción III, de esta Constitución, que se encuentren pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán el</p>	<p><b>ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.-</b> Los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104, fracción III, de esta Constitución, que se encuentren pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán el trámite que corresponda conforme al</p>

trámite que corresponda conforme al régimen jurídico aplicable hasta su total conclusión.	régimen jurídico aplicable al momento de su interposición, hasta su total conclusión.
	En tanto en la Ciudad de México no se emitan las disposiciones legales para la presentación y sustanciación de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, dichos recursos serán conocidos y resueltos por los Tribunales de la Federación, en los términos de la fracción III del artículo 104 constitucional.
<b>ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.-</b> (Desarrollar la relación de atribuciones de las Alcaldías, a la luz de las atribuciones de las demarcaciones territoriales en la Ley Orgánica de 2006).	<b>ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.-</b> Dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.
	Las competencias de las Alcaldías a que se refiere el presente artículo Transitorio, deberán distribuirse entre el Alcalde y el Concejo de la Alcaldía, en atención a lo dispuesto en la Base VI del Apartado A del artículo 122 constitucional, reformado mediante el presente Decreto.

**JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**  
**JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**  
**JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS**  
**JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**  
**JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA**  
**(Rúbricas)**