



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE POSGRADO

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER ESPECIALIDAD EN:

DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

JOSÉ FRANCISCO RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESINA:

DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

Ciudad Universitaria. Cd. Mx., 2016





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.

***Para la fuente de lo que soy: Mi
entrañable y amada familia: Ana †,
Dominga †, Miguel †, Magdalena †,
Jorge Agustín, Bertha, Alejandro,
Betsy, Leonel, Luz Celesthe,
Yonathan Berith, José Francisco y
Jimena.***

***A la comunidad universitaria,
venero del saber y del querer ser
humano; especialmente para mi
benefactor el siempre Maestro
Alfonso Nava Negrete † y para el
Dr. Sergio R. Márquez Rábago
experto jurista, gran amigo y
excelente académico de nuestra
querida Facultad de Derecho.***

CONTENIDO

Introducción.....	IV
-------------------	----

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.

CAPÍTULO I

Evolución de la Estructura Política del Distrito Federal.

1.- Antecedentes de la creación de la Ciudad de México.....	1
1.1.- México-Tenochtitlan. Fundación de la Ciudad de México.....	1
1.2.- La Colonia.....	4
2.-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824.....	8
3.- Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836.....	16
4.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843.....	17
5.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857.	18
6.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865.....	25
7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917.	27
7.1.- Texto Original de los Artículos 44 y 73 Fracción VI.....	29
7.2.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 20 de Agosto de 1928.....	32
7.3.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 10 de Agosto de 1987.....	35
7.4.- Reforma a los Artículos 44, 73 Fracción VI y 122 de 25 de Octubre de 1993...	37
7.5.- Reforma al Artículo 122 de 22 Agosto de 1996.....	40
7.6.- Reforma Política de la Ciudad de México de 2016.....	44

CAPÍTULO II

Exigencias de una Constitución para la Ciudad de México.

1.- Exigencias Políticas.	53
1.1.- Esquema rancio de gobernar la Ciudad de México.....	57
1.2.- Un Poder Legislativo para una gran urbe.....	59
1.3.- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.....	60
1.4.- Alcaldías capitalinas.....	61
1.5.- La cuestión metropolitana.....	62
1.6.- Territorio de la Ciudad de México.....	63
1.7.- Consolidación de lo financiero.....	64
1.8.- Una Ciudad para los ciudadanos.....	65

1.9.- Tratamiento electoral.....	66
1.10.- Poder Judicial de la Ciudad de México.....	66
1.11.- Exigencia política de una Constitución.....	66
2.- Exigencias Económicas.....	67
2.1.- Importancia económica de la Ciudad de México.....	67
2.2.- Normativa constitucional económica para la Ciudad de México.....	73
3.- Exigencias Sociales.....	76
3.1.- Problemas sociales nacionales, marco de los de la Ciudad de México.....	76
3.2.- Problemas sociales propios de la Ciudad de México.....	78
4.- Necesidad de un constituyente.....	84
4.1.- Debates sobre un constituyente de la Ciudad de México.....	85
4.2.- Normas para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.....	89
4.3.- Observaciones a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.....	91

CAPÍTULO III
Principales lineamientos de una Constitución para la
Ciudad de México

1.- Dogmáticos.....	93
1.1.- Formas de integrar el contenido dogmático.....	96
1.2.- Técnica apropiada para una Constitución de vanguardia.....	100
2.- Orgánicos.....	104
2.1.- Eliminación del cogobierno.....	105
2.2.- Poder Legislativo.....	107
2.3.- Reformas constitucionales.....	108
2.4.- Poder Ejecutivo.....	109
2.5.- <u>Administración</u> Pública.....	110
2.6.- Alcaldías.....	111
2.7.- Zonas conurbadas.....	115
2.8.- Órganos autónomos.....	116
2.9.- Poder Judicial.....	117
2.10.-Propuesta de creación del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México.....	119
2.10.1.- Juicio de Protección de Derechos Humanos.....	123
2.10.2.- Controversia Constitucional.....	125
2.10.3.- Acción de Inconstitucionalidad.....	126
2.10.4.- Juicio de Omisión Legislativa.....	126
3.- Políticos.....	129
3.1.- Participación ciudadana.....	129

3.2.- Partidos políticos.....	131
3.3.- Elecciones.....	132
4.- Económicos.....	135
4.1.- Bases para la acción legislativa.....	136
4.2.- Atribuciones ejecutivo-administrativas.....	137
4.3.- Planificación económica y social de la Ciudad de México.....	138
Conclusiones.....	142
Bibliografía.....	149

INTRODUCCIÓN

A sugerencia de mi mentor académico en la materia Estructura Política del Estado Mexicano y de mi inquietud personal por repasar y buscar los progresos que históricamente se han dado en el propósito de concretar la ya longeva, pero siempre vigente, aspiración de un gobierno propio para la Ciudad de México; y agregándome al precedente trabajo de muchos, a fin de empujar la idea de que la entidad capital tenga su Constitución propia, para organizarse autónoma y democráticamente en lo político y administrativo, para que una mayor y confiable estabilidad jurídica, fortalezca la sociedad capitalina con mejores espacios para su óptimo desarrollo físico, político, económico, social y cultural; en fin de que los capitalinos accedamos a un Estado Pleno de Derecho e igualitario con la otras entidades del país, dejando para siempre ser una *“entidad de segunda”*.

En los ochentas se dieron avances democráticos en nuestro país, que permitieron escalar en la estructura política del Distrito Federal, y en nuestros días el auge de la Reforma Política de la Ciudad de México, da ocasión de contemplar un Derecho naciente cada día en pro de ese permanente anhelo; y también el impulso al suscrito capitalino, de agregar como mínimo granito de arena, en esa causa importante y actual, la presentación de algunos elementos que justifican la necesidad una Constitución para la Ciudad de México; y conjuntamente con ello, la propuesta de mecanismos para su defensa y estable vigencia.

En tal propósito, este trabajo se divide en tres partes: El capítulo I, presenta los orígenes de la Ciudad de México y del Distrito Federal, así como la evolución constitucional de su estructura política y gubernamental, en la que destaca su gobierno en manos de los poderes federales, pero también la continua lucha por superar ese *estatus*, que ulteriormente se traduce en un gobierno híbrido de poderes federales y órganos locales, hasta llegar a estas fechas en que a la Ciudad de México se le considera entidad federativa autónoma y se le permite tener su propia Constitución.

El capítulo II, expone percepciones y datos para mostrar un punto de vista sobre las carencias de orden político, económico y social de la Ciudad Capital, con la exigencia de un proceso jurídico-político para generar su propia Constitución por un específico órgano constituyente.

Por último, el capítulo III, despliega breves sugerencias para lo que pudiera ser el contenido dogmático y orgánico de la Constitución para la Ciudad de México, así como sus principios en lo político, económico y social. Presenta, igualmente, la propuesta de creación del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México, con los medios de control que estarían a su cargo, conforme a las tendencias nacionales y exigencias de un Estado de Derecho Constitucional.

Este Tribunal Constitucional de la Ciudad de México, se muestra en las líneas correspondientes, como necesario para mantener la supremacía e interrumpida vigencia de la por mucho tiempo pretendida y esperada Constitución capitalina, siguiendo la tendencia que en este sentido ejemplifican numerosas entidades federativas de nuestro país, así como otras capitales en el mundo.

En la idea de que la Constitución de la Ciudad de México será de vanguardia, y que seguramente ampliará e introducirá nuevos derechos fundamentales, entre los que no podría faltar el importante *“Derecho a la Ciudad”*, interdependiente de todos los derechos humanos y que incluye los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales internacionalmente reconocidos. Esto, y el sentir generalizado de que se quiere una ciudad para los capitalinos, se toma en el desarrollo de la propuesta para apoyar la indispensable existencia del nombrado Tribunal, así como para instituir un sistema integral de protección constitucional capitalina, basado en la idea de que los derechos fundamentales sean una auténtica realidad y, entre ellos, que el de acceso a la justicia constitucional esté más fácilmente al alcance de sus beneficiarios.

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.

CAPÍTULO I

Evolución de la Estructura Política del Distrito Federal.

S U M A R I O:

1.- Antecedentes de la creación de la Ciudad de México. 1.1.- México-Tenochtitlan. Fundación de la Ciudad de México. 1.2.- La Colonia. 2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824. 3.- Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836. 4.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843. 5.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857. 6.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865. 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917. 7.1.- Texto Original de los Artículos 44 y 73 Fracción VI. 7.2.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 20 de Agosto de 1928. 7.3.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 10 de Agosto de 1987. 7.4.- Reforma a los Artículos 44, 73 Fracción VI y 122 de 25 de Octubre de 1993. 7.5.- Reforma al Artículo 122 de 22 Agosto de 1996. 7.6.- Reforma Política de la Ciudad de México de 2016.

1.- Antecedentes de la creación de la Ciudad de México.

Ciudad, Capital, Federalismo y Distrito Federal, (En adelante DF) son realidades que se conjugan en el tema a desarrollar, por lo que de alguna manera hay que empezar abordándolas con menciones histórico-conceptuales que sirvan de marco y constante punto de referencia en la consideración de su naturaleza y estructura política.

Nacimiento, cimentación y desarrollo de la Ciudad de México, (En adelante CDMX) no pueden dejar fuera la mirada, por lo menos superficial, a los imperios azteca y español en la medida en que los protagonizaron.

1.1.- México-Tenochtitlan. Fundación de la Ciudad de México.

Del mítico Aztlán e impulsados por la también mítica profecía de Huitzilopochtli, los aztecas después de su peregrinar establecieron su

asiento en un inhóspito islote, que en cuanto fue poblado, nos dice Fray Diego Durán:

“...de los mexicanos se llama México, que quiere decir lugar de los mexicanos, y en cuanto a la disposición del sitio se llama Tenuchtitlan, porque tetl es la piedra nochtli es tunal, y destos dos nombres componen tenochtli, que significa el tunal y la piedra en que estaba, y añadiéndole esta partícula tlan, que significa lugar, dicen tenuchtitlan, que quiere decir lugar en el tunal de piedra.”¹ [Que] “Según la tradición. Tenochtitlan o Mechtli fue fundada el 18 de junio de 1325 del calendario Juliano, que corresponde al año II calli del azteca.”²

Al decir de Humboldt, México en lengua azteca significa la habitación del Dios de la guerra *Mexitli* o *Huitzilopotli*.³

El Rey *Xólotl*, en 1116, recontó a las tribus chichimecas y dio por resultado 3 millones 200 mil personas; en cuanto a la población del imperio azteca realizaron registros de provincias y pueblos para controlar el pago de tributos⁴; eran nobles señores, sacerdotes, caciques, encargados del gobierno, guerreros, comerciantes, campesinos y artesanos. Tenían Derecho Civil, Criminal, Familiar y Sucesorio, pero no una Constitución que los garantizara al conglomerado y desde el punto de vista jurídico, la monarquía era absoluta especialmente para el mismo pueblo.⁵

Entre guerras floridas y de conquista y de alianzas y sacrificios humanos, así como de actividades militares, productivas, educativas, organizativas, comerciales y culturales, fueron un señorío y luego un imperio, que territorialmente y según el mismo Humboldt, en el reinado de Moctezuma I, abarcaba Veracruz, Oaxaca, Puebla, México y Valladolid⁶; lo que dice para diferir de Solís, a quien alude, pues este consideraba se extendía desde Panamá hasta Baja California.

¹Duran, Fray Diego. “*La Ciudad Antigua*” en Historia de la Ciudad de México según los relatos de sus cronistas. De Valle Arizpe, Artemio. Colección Distrito Federal. México, 1988. nota 3, pp. 21 y 22.

²Ibidem.

³Humboldt, Alejandro von. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*. Paris 1822. Edición Facsimilar Instituto Cultural Helénico, A. C. Miguel Ángel Porrúa. Librero Editor. México MCMLXXXV. Tomo I, p.12.

⁴ www.inegi.org.mx/est/contenidos/español/proyectos/.../SCGPV-11.asp

⁵ Kohler, Josef y Cervantes y Anaya, Javier de. *El Derecho de los Aztecas*. Introducción a la Historia del Pensamiento Jurídico. Publicación aportada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal., p.45.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1387/3.pdf>

⁶ Humboldt. *Op. Cit.* p. 11.

Para su gobierno y administración, tomaron elementos de las civilizaciones que los habían precedido, al igual que de su imaginario religioso, en particular de Teotihuacán y de Tula, se apropiaron de sus dioses como *Quetzalcóatl*, además de su cultura y mitos⁷; su gobernante: jefe militar y sumo sacerdote: *Tlatoani* (orador) o gran Señor, elegido por un consejo de nobles entre los miembros de la familia real, tomaba decisiones en los asuntos más importantes; y tenía al *Cihuacóatl* (consejero); aunque también *Cihuacoatl* funcionaba como consejero de tribus, para los asuntos internos, el orden, la justicia y la recaudación de tributos; tenían tribunales, algunos especiales para asuntos comerciales y militares. Once Tlatoanis empuñaron el cetro de mando durante la monarquía indiana; y el primer gobernante, dice Fray Juan de Torquemada, fue *Acamapichtli*,⁸ y Alejandro Rosas,⁹ nombra a *Tenoch*, como rey fundador y anterior al primer *Tlatoani* antes aludido; y el último, como todos sabemos: Cuauhtémoc.

En cuanto a su organización se dice que era urbe teocrático-militarista de cerca de 60,000 casas, que se dividía en cuatro "*Callpulli*": *Cuepopan*, *Atzacolco*, *Moyotla* y *Zoquiapan*; subdivididos a su vez en 20 menores. Estos entes territoriales y base político-administrativa, tenían significado: Económico, por el sistema agrícola de explotación comunal de las tierras que le pertenecían al Estado, los aztecas sin *modus vivendi* trabajaban esas tierras y otorgaban una tercera parte de sus beneficios al Estado, de no trabajarlas durante dos años, perdían el derecho de explotarlas. Hacendario, el "*Cihuacóatl*" era el responsable de la Hacienda Pública, el tributo consistía en la entrega de objetos y en la prestación de servicios personales; tributaban los pueblos dominados y protegidos. Gubernamental, se regía por un Consejo de Ancianos presidido por el "*Teachcauh*"; igual se encontraba el "*Tecuhtli*", funcionario para juzgar los litigios de menor cuantía y vigilar los trabajos con que se tributaba al Estado; representaban asimismo al "*Calpulli*", ante el "*Cihuacóatl*"- máximo Consejo de Gobierno Azteca- cinco aztecas originarios que participaban en la elección del "*Tlacatecuhtli*", y religioso, militar y familiar, principalmente.¹⁰

⁷ Molina, Sandra y Rosas, Alejandro. *Érase una vez México*. Editorial Planeta Mexicana. S.A. de C.V. Primera Edición. México 2013. , p. 28.

⁸ Torquemada, Fray Juan de, *Monarquía Indiana*. Edición preparada por el Seminario para el estudio de fuentes de tradición indígena, bajo la coordinación de Miguel León Portilla. Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. México 1975. Vol. I Cap. XIII. p.137.

⁹ Molina, Sandra y Rosas, Alejandro. Óp. Cit. p.37.

¹⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*. Editorial Porrúa. México 2004, pp.19 y 20

Es el Imperio Azteca donde se sientan las bases de dominación de la CDMX Tenochtitlan sobre el país.¹¹ Y mientras vivía su mayor apogeo y no olvidaba el mito del regreso de Quetzalcóatl, en Veracruz desembarcaba Hernán Cortés con sus hombres dispuestos a la conquista de un mundo desconocido en el que muy pronto llegaron a su centro. Fue precisamente a su llegada, que Cortés, como muestra de habilidad política, dominio, gobierno e implante de instituciones del antiguo continente al nuevo mundo, el 22 de abril de 1519 funda en la Villa Rica de la Veracruz el primer municipio de América y así, en el nombre de la Corona Española, da inicio al gobierno de las tierras descubiertas.¹²

México-Tenochtitlan, de fundación mítica y legendaria, así como de importancia histórica, dominio, tradición y del más grande conglomerado humano en su momento, se mantuvo por los mexicas desde 1325 hasta 1521 en que fue sitiada, tomada y destruida por Hernán Cortés.

1.2.- La Colonia.

La llegada de los españoles y su establecimiento colonial en estas tierras, fue el marco en el que bélicamente se derrumbó y políticamente se rehízo la CDMX, para cumplir otra etapa de su historia.

Cercada la gran ciudad y luego de destruir templos, palacios y casas, todo quedó *reducido a lo postrero*.¹³

“En esos momentos, el Imperio Mexica es el más poderoso estado en Mesoamérica, la región, entre todas las del continente americano, que alcanzó el más grande desarrollo cultural, como lo comprueban, por ejemplo, sus sistemas de calendario y escritura. El mundo hispánico, por otra parte, está regido por Carlos V, que acababa de ascender al trono del Sacro Imperio Romano Germánico y que, a partir de entonces, empieza a ser considerado como el más potente soberano de Europa, así cuando Moctezuma recibe amistosamente a Cortés, o cuando más tarde pelean sin descanso Cortés y Cuauhtémoc, entran en contacto pacífico primero y

¹¹Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. *La Ciudad de México no es el Distrito Federal*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 590. México, 2011, p. 29

¹² Covarrubias, Dueñas. *Óp. Cit.* p.18.

¹³ De Valle-Arizpe, Artemio. en *Historia de la Ciudad de México según los relatos de sus cronistas*. Colección Distrito Federal. México, 1988., p. 76

después en conflicto, el más poderoso imperio del Continente Americano, y el más poderoso imperio de toda Europa.”¹⁴

Por enero de 1522, dio principio la reedificación de México encomendada por Cortés al geómetra Alonso García Bravo.¹⁵

El Rey Carlos I de España y V de Alemania, mientras decidía la forma de administrar y organizar sus colonias en América, otorgó a Hernán Cortés el título de primer gobernante de México.

La Audiencia de México fue el órgano supremo de gobierno en la colonia de la Nueva España, subordinado al Consejo de Indias y al propio monarca español. (La primera, presidida por Nuño de Guzmán, y la segunda, tenía como integrantes al obispo Fuenleal y Vasco de Quiroga).¹⁶ Se integraba por oidores y a más de su poder político y administrativo, ejercía como tribunal superior de justicia para dirimir tanto asuntos civiles como criminales. No incluía competencias militares, ya que estas funciones correspondían al Capitán General; ni asuntos relativos al fisco, que estaban encargados a los oficiales reales.

En esta parte de la historia, México pasó a formar parte importante del territorio del nuevo mundo. Ahora con el nombre de Nueva España, su poder e influencia política al través del Virreinato, que se estableció por 1523, tenía al mismo tiempo el mando de las capitanías generales de Cuba, Filipinas, Guatemala y parte de lo hoy son los Estados Unidos.

Bajo la égida de los Habsburgo, muy unidos a la iglesia, a la que dejaron parte del control en lo político-administrativo, el Rey era el mando superior tanto en España como en el Nuevo Mundo, y sus colonias las gobernaba por medio de los virreyes a cuyo cargo se unían el de Gobernador, Capitán General y Presidente de la Real Audiencia; esto, sin perjuicio de que la Corona Española también nombraba gobernadores, capitanes generales y jueces supremos. Así como el Rey se auxiliaba del Consejo de Indias, el Virrey se auxiliaba de audiencias o tribunales superiores. Existían por igual corregidores, alcaldes mayores y alcaldes. Además de los jueces propiamente dichos, los otros funcionarios político-administrativos tenían funciones judiciales.

¹⁴ Jiménez Moreno, Wigberto. *Estudios de Historia Colonial*. Instituto de Antropología e Historia. México 1958., p. 9

¹⁵ De Valle-Arizpe, Artemio. *Ibíd.*

¹⁶ Molina, Sandra y Rosas, Alejandro. *Óp. Cit.*, pp. 112 y 113.

En esta etapa el territorio del virreinato se dividió en veintitrés provincias mayores: cinco formaban parte del reino de Nueva España; tres de la Nueva Galicia; dos de la gobernación de la Nueva Vizcaya; y tres de la gobernación de Yucatán.

Pero en la época de los Borbones, para el gobierno, administración y un mayor y mejor control, el territorio de la Nueva España (provincia, territorio o demarcación) se dividió en las intendencias de: México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Durango y Zacatecas; y sus provincias eran Nuevo México, Vieja y Nueva Californias. Desaparecieron los alcaldes mayores y se prohibieron las encomiendas. Al mismo tiempo, cada intendencia se dividió en partidos y cada partido en municipalidades.¹⁷

“Eran muchos, también, los que esperaban que el nuevo sistema de intendencias contribuiría a mejorar el mal estado de la Nueva España. Había desorden, falta de confianza en los gobernantes y hasta algunos murmullos de sedición. Los intendentes encarnaban un experimento político crucial para quienes lo patrocinaban: los altos jerarcas de la monarquía borbónica.”

18

En cuanto al gobierno y administración de la tierra y el cielo, en general de la Nueva España, fueron 46 Virreyes y 22 Arzobispos que han gobernado la Metrópoli de México.¹⁹

En lo que particularmente se refiere a la Ciudad de México y después de consumada la conquista:

“El segundo Municipio fundado por Cortés fue el de la ciudad de México-Tenochtitlan, obedeció fundamentalmente a dos razones: la primera, para establecer una organización territorial básica (con los elementos grecorromanos, visigóticos, árabes y de los fueros castellanos, principalmente) ; y la segunda, como una estratagema de carácter político, Hernán Cortés, hábilmente se quita la jefatura de Diego de Velásquez, crea el municipio en el que se autonombra Capitán General de justicia mayor, fungiendo como representante de los intereses de la Corona Española.”²⁰

¹⁷ Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. Óp. Cit., pp. 77 a 83.

¹⁸ Rees Jones, Ricardo. Introducción a la *Real Ordenanza Para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincias en el reino de la Nueva España*. 1786. Instituto de Investigaciones Históricas. Serie facsimilar Nueva España. UNAM, México 1984., p. XIII.

¹⁹ O' Crouley, Pedro Alonso. 1817. *Idea Compendiosa del Reino de Nueva España*. Reproducción facsimilar 1975. Talleres Gráficos de Contabilidad Ruf Mexicana, S. A., pp.90 a 99.

²⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Óp. Cit., pp.18 y 19.

Este Municipio se estableció en Coyoacán, también a guisa de cuartel general. En el mes de marzo de 1524, los miembros del Ayuntamiento y la institución municipal misma cambiaron su sede de Coyoacán a la Ciudad de México, que los propios españoles llamaban “*México Tenustitan*” expresión que cambió a partir del año 1585, en que quedó como la “*Ciudad de México*”, según consta en las actas de las sesiones de cabildo. De esta manera, Cortés, no sin opiniones contrarias, tomó la decisión de que la Capital de la Nueva España debía edificarse en el mismo lugar donde había sido fundada México-Tenochtitlan casi doscientos años atrás.²¹

*“Así el ayuntamiento sesionó a partir de ese mes de marzo de 1524, en la casa de Hernán Cortés. En 1527, y a causa del conflicto entre Cortés y el Ayuntamiento de México se inició el juicio de residencia de Hernán Cortés, la Corona Española determinó fundar la Real Audiencia de México, con características de Ministerio de Gobierno, formado por un Presidente y cuatro Oidores, y posteriormente un Virreinato, cuando llegó en 1535 el primer Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza. En el año de 1782, siendo virrey Martín de Mayorga, se dividió la ciudad de México en 8 cuarteles mayores, y 32 menores, es decir cuatro menores por cuartel mayor. Posteriormente en entrando el siglo XIX, continuó la división de 8 cuarteles mayores y 32 menores, y estos por manzanas (Ramo de demarcación de Cuarteles, volumen 650, Archivo Histórico del Ayuntamiento de México)”*²²

En fin que el Ayuntamiento, desde la llegada de los españoles fue pieza fundamental de su gobierno y dominio; sin embargo, “*Los cabildos no fueron un logro político o concesión graciosa de la Corona, sino que fueron, como dice Contreras Bustamante, producto de la pereza de los peninsulares para dedicarse a estas labores azarosas, pesadas, poco remunerativas, o consideradas impropias de un español peninsular.*”²³

Dicho Municipio Indiano sigue la estructura de la Metrópoli y con la Legislación de Indias fueron controlados desde Madrid. La Recopilación de Indias, otorgaba poderes impresionantes a los gobernadores en relación a los entes territoriales menores en cuanto a su creación, supresión, estructura y demás. Por ello, es menester considerar que no existe una representación popular en el recién trasplantado Municipio.²⁴

²¹Rojas, Alejandro. *Constitución de la Ciudad de México*. Editorial Porrúa. México 2011., pp. 10 y 11

²²Ídem.

²³Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. Óp. Cit., p. 84

²⁴Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Ob. Cit., pp. 18 y 19.

Los españoles, de acuerdo a su posición social y como expresión de poder se reservaron lo mejor y más céntrico de la traza urbana, allí construyeron edificios públicos, religiosos y civiles, los nativos a la periferia. En la CDMX al principio y con los cabildos hubo una democracia comunitaria. Los ayuntamientos fueron espacios de convivencia y discusión pública, aunque limitada a los españoles y criollos; sus miembros, al principio eran designados por los conquistadores y lo integraban alcaldes, regidores, alguaciles, alféreces y jueces. Más adelante sus miembros serían electos por votación popular, incluso por algunas poblaciones indígenas. También en la CDMX, la figura del barrio fue retomado por los españoles. La vida social, ahora vinculada a una nueva visión y religión, sustituyó los dioses tenochcas por los santos de la religión católica. Esta organización barrial se amparó y giró alrededor de la iglesia: edificación urbana en la cual se daban las relaciones sociales y espaciales.²⁵

Hablando de apropiaciones, se menciona que a Martín Cortés (hijo de Hernán) se le vio acusado de alta traición por el cargo de haber querido independizar a la Nueva España, por lo que en escrito de 21 de abril de 1567 se solicitó el secuestro de sus bienes, entre los que se encontraban: las casas vieja y nueva de Moctezuma, otros solares de la CDMX y las villas comprendidas en la alcaldía mayor de Coyoacán.²⁶

El puente entre la colonia y el México soberano fue la guerra de independencia, rica en acontecimientos históricos externos e internos, que por su propia turbulencia e inestabilidad, así como por desarrollarse en el marco de una estructura política monárquica, no permite referir aquí hechos relevantes para el tema, salvo el aproximado precedente de la Constitución de Apatzingán de 1814 y el relativo a las diputaciones provinciales que ulteriormente serán mencionados.

2.-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824.

Por este supremo ordenamiento se instituye en nuestro país el federalismo, y por consecuencia, el DF, como sede de los poderes federales.

Común entre los estudiosos del federalismo, en el terreno teórico, es tener como precedentes externos y determinantes del mismo, la idea europea del federalismo y la Constitución Federal Norteamericana de 1787, presentes en el Constituyente 1823-1824. En cuanto a la primera se habla, *V. gr.*, de la concepción de

²⁵ Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. Ob. Cit., pp. 86 a 88

²⁶ O' Gorman, Edmundo en el *Archivo General de la Nación*. Dirección de Publicaciones Archivo General de la Nación. Primera Edición. México 1999., p. 146.

Montesquieu del sistema federal como una sociedad de sociedades, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos miembros, y de Rousseau, con las ideas del Contrato Social y la voluntad general de la Nación para constituirse en república federal; y de la segunda, la opinión de autores como Emilio O. Rabasa, Alfonso Noriega, Jesús Reyes Heróles, Andrés Serra Rojas, Montiel y Duarte, Valencia Carmona y Mario de la Cueva, entre otros, en cuanto a si fue o no inspiradora, imitación, copia o que existen diferencias y coincidencias.²⁷

Al respecto, Sergio Márquez Rábago, considera:

“Es reiterada la observación de que nuestra primera Constitución Federal era una mala traducción de la Constitución norteamericana, pero esto no es totalmente cierto, ya que en realidad, se ve influenciada definitivamente por documentos liberales europeos; es fuerte la influencia del constitucionalismo estadounidense, pero no deja de apreciarse la del francés y el Constituyente de Cádiz; de los Estados Unidos se tomó necesariamente el federalismo, puesto en vigencia, por primera ocasión en esas tierras, en tanto que de los liberales europeos se recibe la idea de la división del poder público, la soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra, por ejemplo.”²⁸

Por igual, el mismo Oziel Serrano Salazar que se viene siguiendo en esta parte, menciona los siguientes elementos internos, que los estudiosos del tema, también teóricamente, consideran precedente de nuestro federalismo: a) La Organización Política Prehispánica, ya que en las triples alianzas de Tenochtitlan, Tlacopan y Texcoco (Pacto de Izcoatl) o Tlaxcala, Cholula y Huejotzingo, Sayeg Helú, Héctor Contreras Rodríguez e Ignacio Romerovargas, ven las raíces del sistema, aun cuando se acepta difícil que se hubiera tenido en mente por los diputados constituyentes; b) Las Diputaciones Provinciales nacidas en la Constitución de Cádiz de 1812, en función de que en las Cortes de Cádiz, que la produjo, hubo representación provincial de la Nueva España. El art. 325 establecía las Diputaciones Provinciales, para promover su prosperidad, presididas por un Jefe Superior. En apoyo de esta idea, cita a Mariano Palacios Alcocer, Antonio Martínez Báez y Jorge Carpizo; c) Leonel Armenta López, sostiene que se pugnó por una descentralización política y gubernamental; d) El caudillismo y los caciques, que eran los primeramente interesados en conservar sus áreas de dominio provincial y no iban a permitir que un gobierno centralista se las arrebatara; y e) Que es una suerte de conciliación entre el

²⁷ Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*. Editado en México por Plaza y Valdés, S. A. Primera Edición: enero de 2001., pp. 42 a 48.

²⁸ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. 2ª Ed. Porrúa. México 2011, p.163

estado nacional y el feudalismo, según lo cual Eduardo Andrade Sánchez, sostiene se configuró en la Colonia y subsisten estos cotos de interés que más éxito tienen en ausencia de un centralismo.²⁹

En el terreno histórico constitucional, el mismo Sergio R. Márquez Rábago presenta los antecedentes inmediatos del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824 y de la Constitución Federal de la República Mexicana de 4 de octubre de 1824, entre los que cabe destacar: El levantamiento en armas de Santa Anna e importantes grupos militares en contra de Iturbide el 1.º de enero 1823; el Plan de Veracruz de 2 de diciembre de 1822 y el Plan de Casamata de 1 de febrero de 1823, que desconocieron al emperador, pedían la reinstalación del Congreso, la adopción de la república, el reconocimiento de la soberanía nacional y no atentar en contra de su persona. Su abdicación el 19 de marzo de 1823 y expatriación; más al organizar sus partidarios su regreso, el Congreso decreta considerarlo traidor y fuera de la ley si pisa territorio nacional. Como regresa al país, es capturado, juzgado y sentenciado por el Congreso de Tamaulipas, y asimismo fusilado. Resalta que varias entidades rechazan el centralismo de un imperio o república y abogan por su independencia interna.³⁰ Que se convoca un nuevo Constituyente que declaró inexistentes los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, porque establecían la monarquía constitucional; decretó la nulidad de la elección imperial; y, declaró la nulidad de todos los actos jurídicos del imperio. El mismo Congreso nombró a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete como depositarios del Ejecutivo y adoptó la forma de Estado Federal. El 17 de junio del mismo año, se dieron las bases para la integración de un nuevo Constituyente, que quedaría integrado el 5 de noviembre de 1823, mismo en el que se percibían claramente dos corrientes: la federalista que tenía por líder a Miguel Ramos Arizpe y la centralista defendida por Fray Servando Teresa de Mier.³¹

“Miguel Ramos Arizpe conocido como el “padre del federalismo”, por defender esta forma de Estado ante el Congreso Constituyente de la Primera República Mexicana, había logrado anteriormente - fue diputado americano en Cádiz 1812- la creación de diputaciones provinciales en México, lo que iba en contra de la forma de gobierno monárquica, aunque no logró una diputación provincial para Saltillo su ciudad natal, si se crearon seis: México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango. Fray Servando Teresa de Mier, era del grupo pensante opositor ante la discusión del orden público en la naciente República, el buscaba la creación de una república

²⁹ Serrano Salazar, Oziel. Óp. Cit., pp. 48 a 51.

³⁰ Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho Constitucional en México*. Julio de 2014., p. 100.

³¹ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución....*, p.162

*unitaria o central, señalaba que el creciente poder de los Estados Unidos, llegaría el momento en que su tendencia expansionista, afectaría a su vecino del sur: México, que era mejor que no estuviéramos desunidos para ser más fuertes ante la inminente invasión. Los temores de Teresa de Mier se consumaron antes de 30 años.”*³²

Lorenzo de Zavala fue Presidente del Constituyente de 1824 y Miguel Ramos Arizpe Presidente de la Comisión de Constitución, ésta presentó al Pleno el Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, discutido a partir del 3 de diciembre y el Acta fue aprobada el 31 de enero de 1824, con ello se concreta el nacimiento del Estado Mexicano y la Primera República Federal en México. El 3 de octubre de 1824 se concluye la Constitución y es publicada el día 5.³³

Antecedente histórico de nuestro DF, es sin duda, la Constitución de los Estados Unidos de América, de 17 de septiembre de 1787, por ser la primera en establecer y regular esta institución, para el asiento de los poderes de la unión federal. Ante la necesidad de contar con un espacio para la sede de los poderes federales, derivada sobre todo de la imprescindible seguridad y de un orden administrativo y político; en efecto, *“La Asamblea Constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostilizada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada para auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales.”*³⁴

Su Artículo I, sección 8, párrafo decimoséptimo, dispone:

*“El Congreso tendrá facultad: Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.”*³⁵

Este precepto constitucional se aplicó, no sin serias discusiones, el 16 de julio de 1790, con la fundación del Distrito de Columbia dentro del área de 100 millas

³² Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho...*, pp. 99 y 100

³³ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...* p. 163.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo Sexta Edición, Revisada y Aumentada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978., p. 337

³⁵ Rojas, Alejandro. *Óp. Cit.*, p. 15.

cuadradas, cedidas al efecto por Virginia y Maryland, ahí se creó la Ciudad de Washington.³⁶ Así, la disposición constitucional y los hechos, constituyen el modelo norteamericano de DF.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ofrece un precedente formal, aunque no puntualmente aplicable al asunto de que se trata, ya que su Artículo 45 esto preceptúa: *“Estas tres corporaciones [el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia] han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo, y a la distancia que aprobare el mismo Congreso.”*³⁷

Por su parte, el soporte para la creación entre nosotros del DF, lo configura la Constitución Federal de 1824 de esta manera: *“Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes....28. Elegir un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado. 29. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”*

³⁸

El desarrollo de los hechos que dieron nacimiento al DF en el seno del Constituyente de 1824, en apretado resumen, fueron los siguientes:

Por principio hay que destacar que el proyecto de constitución de 1824, sostenía que:

*“...sólo se podía establecer la Capital Federal en un lugar que no fuera la capital de un estado,”*³⁹ [...] *“... lo que excluía a la Ciudad de México, capital del estado mismo nombre, y también a Querétaro, pues ya era estado”; sin embargo el 18 de junio de 1824, el Congreso Constituyente eliminó la restricción de que la nueva capital federal no fuera la capital de uno de los estados.”*⁴⁰

³⁶*Fundación del Distrito de Columbia.* http://enciclopedia.us.es/index.php/Washington,_DC#Historia

³⁷ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...*, pp. 89 y 99.

³⁸ Óp. Cit. pp. 181 y 183.

³⁹*Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824).* Tomo VIII. Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México 1980. , pp. 2 a 4 y 6.

⁴⁰Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. Ob. Cit., p. 202

El 22 de julio de 1824 se presentó un Primer Dictamen que proponía el traslado de los poderes federales a Querétaro, mismo que sirvió de base al debate ⁴¹ entre las fuerzas, élites, corrientes de pensamiento e intereses concurrentes. Debate que se extendió a la sesión del día 23 siguiente y se cerró el 23 de octubre del mismo año.

Fueron los liberales y federalistas quienes propusieron Querétaro, al considerar que esto era más acorde con el federalismo y un principio de descentralización. Hubo quienes aceptaban el cambio, pero no a Querétaro; otros a cualquier lugar de la federación, pero a ninguna capital de Estado federado pues la haría la más poderosa, amén de los conflictos entre poderes federales y locales. Los conservadores y centralistas señalaron la CDMX, con base en estas razones: evitar el costo del traslado, pues no había fondos; porque solo en ella el gobierno encontraría recursos para cubrir sus atenciones; porque Querétaro era doce veces más pobre que la ciudad de México; por su gran belleza y ser el centro político de la república; su privilegiada situación militar y al abandonarla podría estallar alguna conspiración y no se podría responder de la seguridad pública; su gran riqueza, su singular dimensión cultural; en fin por ser centro de la población y de su esparcimiento, comercio y luces. Además de que no había razones para que los poderes generales salieran de México y si insuperables inconvenientes. Que era contra la nación, sus intereses y usos y costumbres. Y que el modelo norteamericano no debía serlo en todo, ya que no todos tenemos una capital antigua que pertenece a todos los Estados, donde todo está ya hecho, al paso que en el norte se dieron otras condiciones.

En contra fueron el Estado de Querétaro y la presunta voluntad de otros Estados del interior. Se adujo que no se quería hacer el cambio de México por las pérdidas económicas que implicaba; también en contra y en bloque, por su gran población, los Estados de Zacatecas, Jalisco y México. Sobre todo éste, para quien significaba la pérdida de su capital, lo que lo llevó a la protesta que recoge la obra aquí consultada, Anexo II, bajo el rubro "*Disputa con el Estado de México.*" ⁴² En ésta, primeramente se indica que el Artículo 5° de la Constitución de 1824, al nombrar las partes integrantes de la Federación, no menciona ninguna para la residencia de los poderes federales; y luego también estos señalamientos: El Constituyente no tenía facultades para crear un DF, ya que estas, pertenecen al Congreso ordinario. El Art. 50, fracción 7, de la Constitución, otorgaba al Congreso ordinario facultad para erigir un nuevo Estado dentro de los límites de los que ya existen, pero hace necesaria la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y la ratificación de igual número de legislaturas de los estados. A 160,000 habitantes, los

⁴¹Debate Legislativo. Constitución Federal de 1824, t. II. Secretaría de Gobernación. 1974. Citado como Anexo II por: Rojas, Alejandro. *Constitución de la Ciudad de México*. 2ª. Edición Porrúa. México 2011., pp. 87 a 93.

⁴² Ídem. pp. 93 a 96.

despoja del derecho de elegir diputados de representación proporcional, dos senadores, la diputación local y participar en las elecciones de Presidente de la República, vicepresidente y presidente de la Suprema Corte de Justicia; y no se pueden hacer modificaciones a la Constitución, según sus artículos 166, 168 y 169, hasta el año de 1830. El Constituyente no tenía facultades para seguir legislando. El dictamen, según el reglamento, no se podía volver a debatir en la misma sesión.

Lugar de residencia de los poderes no podía significar *“otra cosa que un terreno”* y de ninguna manera referirse a la capital de un estado; por definición, la palabra se refería a *“una localidad media entre pueblo y aldea”*. No se consultó al afectado pueblo de la ciudad. El traslado de la capital del Estado de México sería tan costoso como el del gobierno federal, y resignarse a perder los beneficios de la CDMX; si no había dinero suficiente para el traslado de los poderes federales, tampoco lo había para cambiar los poderes estatales. Es falso que la CDMX era de todos los estados *“por haberse formado a sus expensas”*; al contrario, la ciudad *“ha fundado a casi todas las de tierra adentro”* pues de ella salieron hombres y recursos hacia el interior. El estado se llama de México por ser dependiente de la ciudad del mismo nombre y por tanto no se podía separar la ciudad del estado, pues era su centro vital. Su resistencia es por un *“ataque directo a la existencia del estado”* y en beneficio de los demás estados, pues todos podían ser invadidos del mismo modo *“para desaparecer la federación”*. Se necesitaba *“indemnizar al estado, y a los habitantes”* por los edificios, las calles, los bienes culturales y por la pérdida de sus derechos políticos, todo lo cual no era posible cuantificar, y por tanto, imposible de indemnizar; además, para acatar la propia Constitución, la indemnización *“debía ser previa a la ejecución de la ley”* y de no ser así se atacaría el derecho de propiedad. Sin su capital, el estado no podía entregar el contingente de impuestos previsto.

Después del trámite interno que se le dio a la “reclamación fuerte” del Estado de México, ningún caso se le hizo y tras de ser ignorada subsistió la decisión de la mayoría ya concretada el 21 de octubre de 1824 en las proposiciones que la comisión especial hizo en este sentido:

1ª. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª del art. 50 de la Constitución, será la CDMX.

2ª. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Así inició la vigencia de la Constitución de 1824, en cuanto al establecimiento del DF, donde lamentablemente y desde el punto de vista jurídico, sus protagonistas

vivieron el señalamiento, en el mismo evento y por sus mismos integrantes, de errores por falta de previsión y oportunidad; pero mayormente de falta de pulcritud y celo por la constitucionalidad de su mismo proceder; no haciendo honor a su propia obra con responsabilidad histórica. Sin embargo y por los apremios que la realidad imponía, seguramente fue lo que consideraron correctamente político. El mismo Congreso Constituyente emitió el *Decreto de 18 de Noviembre de 1824*⁴³, del que conviene reconocer que es el fundante del DF, al repetir como puntos decisorios las proposiciones 1ª y 2ª, antes mencionadas y disponer:

En sus puntos 4º, 6º y 10 que su gobierno político y económico queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general, el que nombrará un gobernador interino; y que no habrá cambio respecto a los tribunales en él comprendidos; y deja subsistentes los ayuntamientos.

En cuanto a los derechos políticos de los pueblos comprendidos en el DF, no los modifica ni las leyes para elección de gobierno municipal, en lo que no se opongan al propio decreto y hasta que sean arreglados por una ley. (Puntos 7º y 10)

Los puntos 3º, 8º y 9º, se dedican al Estado de México: Para que su Gobernador y el Gobierno General nombren cada uno perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del DF, conforme al punto 2º. Se permite a su congreso y gobernador a permanecer en el DF, todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación. En tanto se resuelve la alteración que deba hacerse al contingente del Estado de México, no habrá cambios en lo que toca a las rentas comprendidas en el DF.

El primer Gobernador que tuvo la CDMX, como DF, fue José María Tornel y Mendivil; y el Ayuntamiento de la CDMX reconoció el hecho. El 26 de noviembre acusó recibo del bando por el que se publica el Decreto antes citado y también del bando del 24, en que se hacía saber que el prefecto había cesado, ya que el gobierno del DF quedaba encargado al Gobernador.⁴⁴

El 11 de abril de 1826 se emite otro Decreto. *“Del gobierno político del distrito, sus rentas y nombramiento de diputados.* ⁴⁵ Se uniforma el gobierno del Distrito al de los territorios de la Federación; las rentas del Distrito pertenecerán a la Federación; se suspende para el Estado de México el pago del contingente; y se

⁴³ Ídem. , p. 97.

⁴⁴ Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. Editorial Porrúa. México 2001. , p. 67.

⁴⁵ Rojas, Alejandro. Óp. Cit., pp. 97 y 98.

establece que el DF tendrá representantes en la Cámara de Diputados, señalándose órganos y procedimiento para nombrarlos.

Por el Acuerdo de 16 de abril de 1826:

“... las poblaciones cuyo territorio quedarán mayoritariamente dentro del territorio federal, quedarían administrativamente como parte del Distrito Federal. Territorialmente el D.F. abarcó unos 55 km² y a las poblaciones de ciudad de México, villa de Guadalupe, Iztacalco, Tacuba, Azcapotzalco, Chapultepec, La piedad, además de rancherías y haciendas; para su administración se dividió en dos zonas, el Casco de la ciudad dentro de la llamada Municipalidad de México y las llamadas prefecturas interiores que compartían su territorio con las municipalidades de Tacubaya, Iztapalapa, Tláhuac y la Villa de Guadalupe Hidalgo.”⁴⁶

En el Acuerdo firmado el 16 de enero de 1827, se indica:

“La ciudad de México fue capital del estado de México y de la Federación, esto trajo problemas de gobierno, y luego de una lucha entre el Congreso Federal y el gobierno estatal que entonces estaba encabezado por Lorenzo de Zavala se logró el acuerdo firmado del 16 de enero de 1827, por el que el gobierno del estado de México se mudaría - a la ciudad de Texcoco, para luego mudarse a Tlalpan y en 1830 definitivamente a Toluca-, el Congreso Constituyente reorganizó el Distrito Federal en los partidos de Tlalpan (con las municipalidades de Xochimilco, Mexicaltzingo y Coyoacán); Chalco, Cuautitlán, Texcoco (con Coatepec), Tacuba, Zumpango (con Ecatepec), Teotihuacán y México (con Tacubaya), para reafirmar su soberanía sobre la ciudad; además de iniciar una lucha con varios estados en contra de declarar a la ciudad de México como capital federal.”⁴⁷

3.- Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836.

Como antecedentes de este ordenamiento, se menciona que: *“...en junio de 1835 Santa Anna reúne a un grupo de diputados, senadores y notables a fin de recomendar la supresión de la vicepresidencia. El nueve de septiembre el Congreso ordinario se atribuye el carácter de Constituyente [...] Se forma una Comisión de Constitución [...] que entregaron el Proyecto*

⁴⁶ Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho...*, p. 415.

⁴⁷ *Ibíd.*

*de Bases para la Nueva Constitución el 23 de octubre de 1835. Con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la Primera República Federal mexicana; a esta Constitución se le conoce como las Siete Leyes Constitucionales y tienen la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas, la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y de la tercera a la séptima en diciembre del mismo año.”*⁴⁸

En la Sexta Ley de esta Constitución, artículos 1º a 4º, se establece que la República se dividirá en Departamentos, estos en distritos y estos en partidos; que una ley constitucional hará la división del territorio en departamentos, que las juntas departamentales harán la división de su respectivo departamento en distritos y partidos; y que el gobierno interior de los departamentos estará a cargo de gobernadores sujetos al gobierno general, y en los artículos 22 y 23 conserva los Ayuntamientos en las capitales de los departamentos.⁴⁹

El 23 de diciembre de 1837, se dictó disposición reglamentaria para reorganizar y subdividir al departamento de México, incluyendo la metrópoli:

*“Exmo, Sr. - La Exma., junta departamental, cumpliendo con la obligación que le impone el artículo 3º de la sexta ley constitucional, ha hecho la siguiente división del territorio del departamento. Art. 1º El departamento de Méjico se forma del antiguo estado el mismo nombre, del extinguido distrito federal y del que era territorio de Tlaxcala. Art. 2º. El territorio del departamento se divide provisionalmente en los términos siguientes. Art. 3º. La capital del departamento es la Ciudad de México. Art. 4º. El departamento comprende trece distritos: el del centro o de Méjico, el de Acapulco, de Chiapa, de Cuautitlán, Cuernavaca, Mextitlan, Tasco, Tlaxcala, Toluca, Tula, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco.”*⁵⁰

4.-Las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843.

Durante la vigencia de las Siete Leyes, la naciente república sufrió diferentes vicisitudes al tiempo que crecía la necesidad imperante de reformarla. El 28 de setiembre de 1841, el documento conocido como Bases de Tacubaya, fue firmado por varios generales, entre ellos Antonio López de Santa Anna; este plan no se manifestó

⁴⁸ Márquez Rábago. Sergio R. *Evolución...*, p. 205.

⁴⁹ Ídem., p. 245, 249 y 250

⁵⁰ Contreras Bustamante, Raúl. Óp. cit., pp. 85 a 87.

en favor de ninguna forma de Estado, pero sirvió de apoyo para nombrar Presidente Provisional al mismo Santa Anna. Sustentado en esas mismas Bases, el gobierno expidió el Decreto de 19 de diciembre de 1842, que lo facultaba a nombrar una Junta de ciudadanos distinguidos para la organización de la Nación. Para el 6 de enero de 1843 quedó formalmente instalada la *Junta Nacional Legislativa*, cuyos miembros no se limitaron a formar las bases que sirvieran para organizar a la Nación, y formularon un nuevo ordenamiento constitucional, que fue sancionado por Santa Anna el 12 de junio de 1843.⁵¹

Este ordenamiento en su Art. 4º establece que *“El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y estos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominaran territorios”* Y por su parte el Art. 136, dispone que *“Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República á propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad XVII del art. 134”*⁵²

Nuevamente, la CDMX, siguió siendo doble capital, la del gobierno central y del gobierno local del Departamento del mismo nombre; al igual sus habitantes, continuaron careciendo del derecho de elegir a su gobernante ciudadano, ya que eso según el dispositivo entrecomillado, correspondía al titular de la República.

5.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857.

Preámbulo de este ordenamiento son los hechos bastante interesantes que tuvieron desarrollo en los años 1846-1847 y sobre todo para la CDMX y el DF.

*“La restauración de la Constitución de 1824, por Decretos de 22 de agosto de 1846 y 10 de febrero de 1847 y Acta de Reformas de 18 de mayo de este último año, trajo como consecuencia lógica y natural que el lugar de residencia de los poderes nacionales, ya en su calidad de federales, se volviese a designar como “Distrito Federal”*⁵³

⁵¹ Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas.*, pp. 123 a 125.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/311/5.pdf>

⁵² Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...*, pp. 257 y 280

⁵³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1987., pp. 911 y 912

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847 y promulgada el 21 del mismo mes, en su Art. 6º dispuso...*"Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores."*

⁵⁴ Con esto modificó el estatus de territorio, por el de entidad federativa a la capital.

El 14 de septiembre de 1847, por decreto, se autorizó al gobierno fijar su residencia en cualquier punto de la República, hasta el fin de la guerra.⁵⁵ Esta sede variable, no excluyó que la CDMX, siguiera siendo DF. El posteriormente designado Presidente, José de Joaquín Herrera, dispone que para el cabildo de la CDMX, habrá cuando menos dos regidores profesores en medicina y cirugía y dos síndicos abogados. El 27 de diciembre de 1850, la Cámara de Diputados emitió un dictamen sobre el proyecto de Ley Orgánica del Distrito, que vuelve a equipararlo con los territorios federales, lo cual significaba un retroceso. En cambio proponía el establecimiento de una diputación propia, para expedir estatutos que arreglen la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural, la enseñanza pública y cuanto más concierna al mejor régimen de la capital y poblaciones anexas; en cuanto al gobernador, su designación se haría por el gobierno general de una terna de la diputación. Los estatutos y las disposiciones de esa diputación local, quedarían sujetos a la aprobación del Congreso General; además el Presidente de la República podría suspender los referidos estatutos así como también las providencias del gobernador.⁵⁶

Las reformas mencionadas no alcanzaron vigencia. A continuación viene la presidencia de Mariano Arista, quien el 1º de abril de 1853 renuncia por presiones de Santa Anna, el que reapareció mediante el *Plan del Hospicio* proclamado en Guadalajara el 20 de octubre de 1852, que en sus Arts. 4º, 5º y 11, reconocen que la Nación Mexicana está bajo el sistema federal, convoca a un congreso extraordinario (Constituyente) para que se ocupe de reformar la Constitución e invita a Santa Anna a regresar al país.⁵⁷ Así, éste reinicia su último gobierno, calificado de dictadura absolutista, pues el 23 del mismo mes, sin que medie Congreso, proclama las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*,⁵⁸ mismas con las que reaparece el centralismo y al DF le nombra Distrito de México; la CDMX se quedó como capital nacional y albergó los supremos poderes nacionales.

⁵⁴ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...*, p. 328.

⁵⁵ Doblan, Manuel y Lozano José María. *Legislación Mexicana*. Tomo V. 1847. No. 3007., p. 296.
<http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>

⁵⁶ Contreras Bustamante, Raúl. *Óp. Cit.*, p. 93 a 96.

⁵⁷ Soberanes Fernández, José Luis. *Acta de Reformas Constitucionales de 1847 (También llamada Acta Constitutiva y de Reformas)*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. , p. 205.
www.juridicas.unam.mx y <http://biblo.juridicas.unam.mx>

⁵⁸ *Óp. Cit.*, p. 207.

Además el gobernador del Distrito y sus autoridades municipales serían designados, como si fueran dependencias administrativas. Por Decreto de Gobierno, de 16 de febrero de 1854, formarían parte del Distrito de México cuanta aldea, finca, rancho, terrenos y demás puntos que quedaban dentro del perímetro comprendido por los límites: al N., hasta San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlalnepantla; al P. los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el S.O. desde Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el S., Tlalpan; por el S. E. Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo; y entre el N. E. y el N., con el Lago de Texcoco. Asimismo el Distrito quedaba dividido en prefecturas centrales o correspondientes a los ocho cuarteles mayores, según la antigua demarcación.⁵⁹

Después se produjo el Plan de Ayutla, el 1º de marzo de 1854, en el que no se consigna el objeto principal que era restaurar el federalismo. El general Álvarez el 16 de octubre convoca a elecciones para constituir un Congreso Constituyente. A su renuncia, se encarga del Ejecutivo Ignacio Comonfort quien por sus gestiones, logra estabilidad mínima para el funcionamiento del nuevo Constituyente. El 18 de febrero 1856 se dio la sesión de apertura del Congreso Constituyente con 98 legisladores.⁶⁰

Durante el interinato de Juan Álvarez, del 4 de octubre al 10 de diciembre de 1855, la Ley Juárez sobre administración de Justicia, ordenó el establecimiento del Tribunal de Justicia del DF, lo que le daba perfil similar al de una entidad federativa; otro punto, es que el Constituyente confirma la pertenencia al mismo del partido de Tlalpan. De esta manera la capital se acercó a la residencia presidencial y el DF creció en 1,173 km² y 50,000 habitantes y así el DF de dos leguas dejó de existir. Comonfort, el 15 de mayo siguiente, decretó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, en el que preservó la forma federal, pero señaló que los gobernadores de los Estados, del Distrito y los jefes políticos de los territorios, serían nombrados por el Presidente de la República.⁶¹

Ya en el Congreso Constituyente 1856-1857, ante todo se restablece el federalismo y con ello se volvió a discutir, donde deberían residir los Poderes Federales.

En la sesión de 26 de noviembre de 1856, la Comisión de División Territorial, propuso un artículo 50 que incluía como partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México al igual que al "*Distrito Federal que se establecerá en Querétaro*"; y en el artículo 53, contempla que el "*Estado del Valle tendrá la misma demarcación que*

⁵⁹ Dublán, Manuel y Lozano, José María. Óp. Cit. Tomo VII. 1854. No. 4210., p. 49.

⁶⁰ Márquez Rábago, Sergio R. Óp. Cit., pp. 333 a 336.

⁶¹ Contreras Bustamante, Raúl. Óp. Cit., pp. 99 a 101.

el actual Distrito Federal, no debiendo instalarse sino hasta el tiempo en que se efectúe la traslación de los supremos poderes."⁶² (El proyecto de Constitución, en lo relativo al citado territorio, decía que comprendería los pueblos sitios en los límites naturales del mencionado valle y preveía la alteración que con ello sufriría el del Estado de México).⁶³ Este tema, quedó aprobado 60 votos contra 30,⁶⁴ en el sentido de que el territorio del Estado del Valle de México solo fuera el del DF en esas fechas. La Comisión dejó transparentar que la consideración de la CDMX como estado, daba la apariencia de ser sólo una transacción entre dos bandos; se calificó esto como una posición irreflexiva y que parecía únicamente empeñada en alejar de la CDMX el asiento del gobierno nacional a cualquier costo. De esta manera y como primera parte, se consideró la erección del Distrito en Estado. Francisco Zarco, Castillo Velazco, Ignacio Ramírez y Guillermo Prieto, combatieron la condición suspensiva en función de los derechos de los habitantes del Distrito para formar ya un estado de la federación.⁶⁵

Punto de gran debate volvió a ser el relativo al lugar donde habían de residir los poderes federales, teniendo como base que ya se había propuesto al efecto: Querétaro. Ignacio Ramírez dijo respecto a Querétaro, que creyó ver un beneficio en la traslación de los supremos poderes, pero luego supo que iba a perder su libertad y su independencia y lo consideró inadmisibles, porque el Congreso no tiene facultad para atacar la soberanía de los Estados. Mata, se inconformó con que todo un Estado se convirtiera en DF, pues bastaban diez millas cuadradas; apuntando además que no correspondía al Constituyente, sino a los constitucionales, resolver esta cuestión. Guillermo Prieto manifestó que quienes proponen la ciudad de Querétaro, sería por el temor que en la CDMX se acumularán elementos de centralización que fueran motivo de inquietud para una república federal, y que por otro lado no se daba término para la traslación, como tampoco para la erección del Distrito en Estado, por lo que se produciría un *statu quo*, ya que si los poderes salían del Distrito éste sería soberano y si llegaban a Querétaro, destruían aquella soberanía. La Comisión de División Territorial, sometió al pleno la consulta de que Querétaro se estableciera como DF, pero con la condición de que éste conserve entretanto su carácter de Estado. Finalmente, el Sr. Reyes, propuso como adición al artículo 50 que se declarara subsistente el Estado de Querétaro, habiendo sido admitida esta adición y aprobada.⁶⁶

⁶² Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de (1856-1857) Edición del Colegio de México* 1956. Fondo de Cultura Económica., pp. 1063 y 1064.

⁶³ Ídem., pp. 329 y 335.

⁶⁴ Ídem., p. 1104

⁶⁵ Ídem., pp. 1105, 1106 y 1108.

⁶⁶ Ídem., pp. 1106, 1110 y 1115.

También la Comisión propuso que el DF se erigiera en la Ciudad de Aguascalientes por su cercanía con los Estados del Norte.⁶⁷ Francisco Zarco consideró deplorable que Aguascalientes se muestre dispuesto a perder su soberanía, su gobierno propio, sus libertades y sus instituciones, por lo económico, consintiendo por tales ventajas aceptar un pupilaje del Gobierno General; este pupilaje qué tanto pesa sobre el Distrito, privado hasta de elegir popularmente su ayuntamiento; el artículo que proponía la traslación de los supremos poderes a la ciudad de Aguascalientes, fue reprobado por 43 votos contra 36.⁶⁸

Con motivo del tema de la estancia de poderes federales y locales en un mismo lugar, Guillermo Prieto expresó que la solución, para evitar dificultades, era que no residieran en un mismo punto; que uno de ellos se estableciera en Tlalpan o Tacubaya. Mencionó, que en el seno de la Comisión no se alegó otra cosa que los placeres de México hacen faltistas a los diputados y corrompen a los gobernadores, y contra esto manifestó que atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y de la injusticia y empeñarse en pintarla con caracteres odiosos es olvidar los grandes servicios que en todo tiempo ha prestado a la causa de la libertad y de la independencia. José María Castillo Velasco se pronunció en el mismo sentido. El Sr. Moreno vuelve a la cuestión y alzando los ojos al cielo y abriendo los brazos, anuncia en tono profético y solemne, que del cambio de temperamento del gobierno depende la salvación del país y que si sigue México de capital de la federación, es segura la muerte de la república. Sobre este tipo de opiniones, el representante Gamboa manifestó que el único país en que está constituido un régimen federal, el gobierno de la unión se encuentra en un recinto pequeño y sin fuerza para oprimir a los Estados; y que también hay que tener en cuenta que de México sacan elementos los poderes generales para dominar despóticamente a los Estados, y aquí se producen todas las dictaduras.⁶⁹

Volvieron las argumentaciones que aconsejaban evitar la instalación de poderes locales bajo la amenaza de confrontaciones y peligro de limitación de los poderes federales a manos de un gobierno estatal poderoso, dada la condición sociopolítica de la Ciudad. Esto preguntaba Francisco Zarco *“¿porque el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local?”; los estados ganarían con los poderes generales consagrándose al interés de la Unión y dejaran de ser autoridades locales.*”⁷⁰

⁶⁷Ídem., pp. 1115, 1120, 1155, 1177 a 1179 a 1181 y 1183.

⁶⁸Ídem., pp. 1182.

⁶⁹Ídem., pp.1104 a 1108 y 1111.

⁷⁰Ídem., pp.1105 y 1106.

También fue recurrente lo relativo a los derechos de los habitantes del DF a tener un gobierno propio y a existir como Estado de la federación. Dijo Francisco Zarco que sean una verdad práctica y no una vana promesa. Guillermo Prieto expresó que el Congreso no pudo querer imponer una especie de pena a la población de la ciudad de México, mientras por estas o aquellas causas residan aquí los poderes de la federación; si tal se hiciera, se excitaría al Distrito a la rebelión para reivindicar sus derechos; que el Constituyente debe detenerse ante el riesgo de cometer una injusticia, no ya contra población tan numerosa, sino aun contra un solo ciudadano. Ignacio Ramírez manifestó que el dictamen de la Comisión consuma el despojo de todos los derechos, privando a los habitantes del DF de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, arrebatándole sus rentas.⁷¹

Importante fue el aspecto económico. Defendiendo a la metrópoli y a sus habitantes, Zarco, agregó que la CDMX agotaba sus recursos en contribuir a las cargas federales, que el Distrito casi sólo resistió la invasión estadounidense, que acababa de combatir y vencer a la reacción, pues aportó todos los medios y fuerzas en la última campaña de Puebla, y fustigó a los Estados que tenían reservas en contra de la capital y los exhortó a que enviasen mejor hombres honrados, patriotas y virtuosos.⁷²

En su momento, Zarco, Mata y Villalobos, presentaron un voto particular, pidiendo que la asamblea aprobara dentro de las facultades ordinarias de los futuros congresos, una que decía *“para designar un lugar que sirva de asiento a los supremos poderes de la unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”*⁷³

De los preceptos constitucionales definitivamente aprobados, conviene resaltar lo siguiente: Los Arts. 42, 43 y 46, consideraron al Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, con el territorio que en la actualidad comprende el DF y cuya erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar. El Art. 72 fracciones V y VI, otorgó al Congreso facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y para el arreglo interior del DF, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.⁷⁴

Por este contenido, Ignacio Ramírez acusó que en apariencia se concedía algo, pero se consumaba el despojo de los derechos de los habitantes de la CDMX, al

⁷¹ Ídem., p. 1110

⁷² Ídem., p. 1105.

⁷³ Ídem., pp. 1179 y 1183.

⁷⁴ Márquez Rábago, Sergio R. Evolución...pp. 345, 346, 349 y 350.

impedírseles elegir gobernador y una asamblea. En cuanto a las rentas, estas se perderían en el erario federal. Castillo Velasco dijo que revoluciones iban y venían al igual que cambios políticos, tanto en el centralismo y la dictadura como en el federalismo; y que el Distrito siempre había sido tratado con la punta del pie; que los ciudadanos capitalinos esperaban mucho de la revolución de Ayutla y que también saludaron con júbilo la reunión del Constituyente, pero todo parecían ilusiones fallidas, que se habían ido perdiendo poco a poco; si se cree que los futuros congresos pueden dar una organización democrática al Distrito. “¿Por qué no el actual con su carácter de constituyente emprende la tarea que quiere abandonar a sus sucesores?”⁷⁵

Terminada esta histórica etapa constitucional, a continuación, y para la CDMX, se presentaron los siguientes acontecimientos con ella relacionados.

Decretos de 1861, 1862 y 1863 que organizan al Distrito Federal.

Las primeras disposiciones reglamentarias para el DF, después de la Constitución de 1857, son los decretos del 6 de Mayo de 1861 y 5 de marzo de 1862: “El Presidente Benito Juárez amplía el territorio del Distrito Federal, y se define la situación de los municipios y prefecturas implicadas, aunque este no se aplica efectivamente, hasta terminada la guerra de intervención francesa, en este decreto no se considera fuera de la jurisdicción del Estado de México el territorio del Distrito Federal”.⁷⁶

En el primero de los decretos mencionados, el Presidente Juárez en uso de facultades extraordinarias, también dispuso: “Art. 2. En la municipalidad de México, las funciones de la autoridad local serán desempeñadas por el gobernador. 3. En los partidos habrá prefectos, cuyo nombramiento y remoción corresponde al gobernador.”⁷⁷

El segundo de los decretos aludidos, asigna territorialmente a cada una de las secciones en que se había subdividido el DF, las municipalidades.⁷⁸

Entre febrero de 1861 y mayo del año 1863, Juárez designa nada menos que a nueve gobernadores del DF. El 7 de junio 1863, desde San Luis Potosí, declarado DF por Juárez, se emite una resolución presidencial en uso de facultades extraordinarias

⁷⁵Zarco, Francisco. Óp. Cit., pp. 1240 y 1241.

⁷⁶Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho...*, pp. 415 y 416.

⁷⁷Dublán, Manuel y Lozano, José María. Óp. Cit. Tomo IX. 1861. No. 5347. p. 204.

⁷⁸Ídem., Tomo IX. 1862. No. 5571., p. 388.

para, entre otras cosas, incorporar al DF algunos distritos del Estado de México: Chalco, Texcoco, Otumba, Zumpango y Tlalnepantla.⁷⁹

6.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

En el Segundo Imperio, de 31 de mayo de 1863 a 15 de julio de 1867, “*El 10 de abril de 1865, aniversario de su aceptación de la corona, Maximiliano dictó una serie de leyes, entre éstas el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual no satisfizo a ningún grupo mexicano*”.⁸⁰ En esta fase, la CDMX dejó de abrigar a la federación, en mérito a que su capital se hizo itinerante, igual que Juárez y su gabinete, para convertirse en la sede imperial del gobierno de Maximiliano. Por efecto del Art. 52 del citado Estatuto, los Estados dejaron de serlo para convertirse en departamentos y se redistribuyeron las 22 entidades existentes en 50 con carácter centralista.⁸¹

La CDMX, se vería como base del imperio, a la vez que capital del departamento del Valle de México, por así disponerlo la fracción XIV del artículo 2o del decreto de 3 de marzo de 1865.⁸² El 1o. de noviembre posterior, se publicó la Ley Orgánica de la Administración Departamental Gubernativa, que en su Capítulo IV, Sección Primera, Ayuntamientos, Art. 40, dispone:

*“Se establecen para el régimen municipal dos categorías de funcionarios: unos, electos por el pueblo para la formación de corporaciones puramente deliberantes; y otros, nombrados por el gobierno e investidos de facultades ejecutivas. A la primera categoría pertenecen los ayuntamientos; a la segunda los alcaldes, los comisarios municipales. En consecuencia, no podrá los primeros ejercer funciones ejecutivas, ni votar los segundos de las deliberaciones de aquellos.”*⁸³

El fin del incrustado ingrediente histórico, se da una vez que Maximiliano al frente de sus tropas se traslada a Querétaro, dejando definitivamente la CDMX el 13 de febrero de 1867, donde fue derrotado, juzgado y fusilado el 19 de junio siguiente. Es

⁷⁹ Ídem., Tomo IX. 1862. No. 5653., p. 473.

⁸⁰ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...*p. 368.

⁸¹ Ídem., p. 376.

⁸² Áurea, Commons. *La División Territorial del Segundo Imperio Mexicano 1865*. Anexo 4. www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc12/153.html

⁸³ Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. Boletín de las leyes. Núm. 8. Noviembre 1º de 1865. Núm. 136. Colección Digital. UANL. <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080045869/1080045869.htm>.

Porfirio Díaz, quien tomó control de la Capital el día 21 ulterior y Juárez entró el 15 de julio, simbolizando el triunfo de la República.⁸⁴

En la república restaurada, fue el mismo Porfirio Díaz quien nombró como jefe político de la capital y pueblos adyacentes a Juan José Baz,⁸⁵ quien por decreto de 16 de Mayo estableció una organización provisional de los municipios capitalinos.⁸⁶

Por su parte Juárez para integrar el ayuntamiento de la CDMX, nombra provisionalmente y mientras se llevan a cabo elecciones, a 8 personajes. En su mandato, Sebastián Lerdo de Tejada, logra la aprobación de la fracción A del Art. 58 constitucional, donde se establece que el senado se compondrá de dos senadores por cada estado y dos por el DF.⁸⁷

Al inició del porfiriato, en lugar de las autoridades municipales se instaló una Junta Municipal. Cuando en 1885 llegó la renovación del ayuntamiento, el gobierno general manipula las elecciones y nombra a los regidores. En 1898, se determinaron nuevos linderos para el DF según lo concertado con los Estados de México y Morelos, mismos que fueron calificados de inconstitucionales, por virtud de que el Congreso General carece de facultades para reformar la Constitución. El Congreso General volvió a ocuparse de la CDMX el 16 de diciembre de 1899, para reordenar su división interna en siete grandes circunscripciones y las prefecturas a su vez, se subdividieron en municipalidades.⁸⁸

En 1901, se reforma la Constitución, para establecer: “Art. 72.- *El congreso tiene facultad: Fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios*”.⁸⁹ Con este apoyo, el 19 de marzo de 1903, se emitió la Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal,⁹⁰ que tuvo al DF como dependencia federal, subordinada de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación; lo subdivide en trece municipalidades para su administración. Establece para el gobierno de la CDMX, dependientes de Gobernación, el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras, nombrados y que

⁸⁴ *La Administración Pública en la Época de Juárez*. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1974. Tomo 3, p. 23.

⁸⁵ Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. La República Restaurada. La Vida Política*. Tercera Edición 1973. Editorial Hermes., p. 64.

⁸⁶ Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Óp. Cit.* Tomo X. 1867 No. 6039., pp. 13 y 14.

⁸⁷ *Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901*, p. 179
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

⁸⁸ Contreras Bustamante. *Óp. Cit.* pp. 145, 146, 150, 154 y 155.

⁸⁹ *Constitución de 1857. Óp. Cit.*, p. 189.

⁹⁰ México, imprenta del Gobierno Federal en el Ex Arzobispado. (Av. Oriente 2, Núm. 726). 1903.
<https://archive.org/stream/leydeorganizaci00mexigoog#page/n6/mode/2upque>

podían ser removidos por el Presidente de la República; ejercían sus atribuciones al través de un subordinado denominado prefecto político (primera autoridad política local), responsable delegado en cada municipalidad, que también eran designados y removidos por el Ejecutivo Federal.

Interpretando este ordenamiento. “Contreras Bustamante sostiene la tesis de que el mismo desapareció a los municipios en la ciudad de México, porque sí bien no fueron abolidos, la verdad es que se les suprimieron todas las atribuciones ejecutivas, quedando como meros órganos consultivos.” El 24 de abril de 1903, Porfirio Díaz en uso de facultades reglamentarias y para proporcionar el golpe definitivo a la autonomía municipal, expide una Ley para que la administración y recaudación de los impuestos, derechos y rentas de todo género que hubieren percibido hasta entonces los Ayuntamientos y las autoridades políticas y administrativas del DF, pasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de sus oficinas federales.⁹¹

7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917.

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente de 1916-1917, como punto 5 del sumario se presentó el Informe del Ciudadano Primer Jefe, al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada, en él y entre otras cosas, manifestó:

“Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel.”⁹²

Por tercera ocasión y en esta línea de aspiraciones en cuanto a nuestra forma de Estado, así se volvió a establecer constitucionalmente nuestra actual Federación.

“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en

⁹¹ Contreras Bustamante. Óp. Cit., pp. 155 a 159.

⁹² Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periodo Único. Tomo I.- Núm. 12. Querétaro 1º. de Diciembre de 1916., p.261. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley Fundamental".⁹³

Por necesidad refleja del sistema, nuevamente fue indispensable ocuparse del asiento de los Poderes Federales, esto es del DF.

En el proyecto ⁹⁴ y en la postura de los diputados constituyentes, se dio por sentado continuar, en lo básico, el tratamiento que se dio al DF en la Constitución de 1824, toda vez que sus autoridades, salvo las municipales, no serían electas localmente por el pueblo.

Así las cosas, el punto más discutido del proyecto, fue el relativo a la supresión del ayuntamiento en la CDMX, como puede constatarse en los debates correspondientes,⁹⁵ que giraron en torno a los temas propuestos de esta manera: incompatibilidad de los ayuntamientos con los poderes de la Federación en una misma población; disponibilidad de fuerza pública de autoridades locales frente a las autoridades federales; imposibilidad de un verdadero funcionamiento democrático de un Municipio en la CDMX, por no ser esta libre, autónoma ni nada, al vivir de los recursos de la Federación; insuficiencia de las rentas del Municipio para sostener el lujo de la ciudad; inadmisibilidad de que los munícipes de la CDMX dispongan de los fondos de la Nación; competencia del Congreso de la Unión para nombrar a las autoridades de la CDMX, por ser la Nación la que paga todos sus gastos; desproporción, por lo enorme, del derecho de los habitantes de la CDMX con relación a la representación de los Estados; ausencia de voto de los habitantes de Washington porque, en realidad, no pueden administrar una ciudad que está pagada por la Federación; tradición del ayuntamiento en la CDMX, aun cuando ya haya habido el caso de que se le redujo a la minoría de edad; discrepancia entre Gobernador del Distrito (especie de Jefe Político) y Ayuntamiento; incongruencia revolucionaria negar el derecho de elegir a sus autoridades a 300 mil habitantes pobres, no incluyendo a los 300 mil habitantes ricos que residen en la CDMX.

La constante modificación de límites del DF, se presentó ahora aduciendo propósitos económicos, militares, políticos y civiles, en función de la extensión territorial del Valle de México.⁹⁶

⁹³ D. O. F. 5- II-1917.

⁹⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. p. 307.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf.

⁹⁵ Ídem. Sesiones de 14 y 15 de enero de 1917.

⁹⁶ Óp. Cit. Sesión del 26 de enero de 1917.

7.1 Texto Original de los Artículos 44 y 73 Fracción VI.

“Entre el 20 de noviembre de 1916 y el 31 de enero siguiente se llevan a cabo las sesiones del Congreso, dictando la Constitución que se expediría el 5 de febrero de 1917, con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma a la de 5 de febrero de 1857, a fin de no contravenir la convocatoria expedida, la cual en sus artículos 10 y 11 señalaban la recepción y acuerdo del proyecto de Constitución Reformada que presentaría Carranza”⁹⁷

Los preceptos a que se refiere este apartado, con el siguiente texto fueron aprobados y promulgados:

“Art. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el 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.”

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.”⁹⁸

⁹⁷ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...*p. 388.

⁹⁸ D.O.F. 5-II-1917.

Las bases 4a. y 5ª., que también comprende el mencionado Art. 73 fracción VI., se refieren a Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del DF, así como a su Procurador General y Ministerio Público.

Según puede observarse, en lo relativo al *DF*, el proyecto Carranza fue asumido por el Constituyente sin grandes modificaciones: a la CDMX no se le dejó sin Municipios de elección popular y directa; el *DF* quedó con los límites que tenía en 1898, ya que no se hicieron las adiciones territoriales que originalmente contenía el proyecto; y los Magistrados y Jueces de Primera Instancia serían nombrados por El Congreso de la Unión. Además, el Art. 43 entre las partes integrantes de la Federación, incluye al *DF* sin nombrar al Estado del Valle de México; el Art. 45 deja a los Estados con los límites que han tenido; los Arts. 52 y 57 otorgan a los ciudadanos derecho de elección para integrar ambas Cámaras y en el 92 regula la firma de los reglamentos, decretos y órdenes del presidente para el *DF*, como fue propuesto. Pertinente igualmente es indicar que relacionado con el contenido de los preceptos constitucionales que se han venido citando, el mismo Art. 73, fracción V, conserva la facultad del Congreso para “*Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*”, esto con la observación de que en este Constituyente ya no fue tema el de la residencia de los poderes federales. Y el Art. 89 confiere al Presidente de la República las facultades, en su fracción II, para nombrar y remover libremente al gobernador del *DF*; y en su fracción XIV para conceder, conforme las leyes, indultos a los sentenciados por delitos del orden común en el *DF*.

Después de publicada la Constitución, se emitió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de 13 de abril de 1917, publicada al día siguiente.⁹⁹

De esta ley, cabe mencionar que reglamenta y por ello repite en sustancia el contenido de las reformas constitucionales a que se ha hecho referencia; y desarrolla en su capitulo: I Del Gobierno del *DF*, en el que menciona que el Gobernador del *DF* acordará directamente con el Presidente de la República, quien es el que lo nombra o remueve y del que depende directamente. II De las calidades, facultades, y obligaciones del Gobernador del *DF*, entre las que destacan la de cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, siendo responsable de las que importen violación a la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen; cuidar, vigilar y ejecutar los trabajos relacionados con los servicios públicos; vigilar la contabilidad de la Tesorería del *DF*; elaborar oportunamente el presupuesto de egresos e ingresos de la entidad; formar padrones de alistamiento, censos de población, estadísticas; rendir cuentas anualmente; nombrar y remover, con aprobación del Presidente de la

⁹⁹ D.O.F. 14-IV-1917.

República, al Secretario de Gobierno, Tesorero General, Director General de la Penitenciaría, Inspector General de Policía, Director General de Instrucción Pública dependiente del Gobierno y Director General de Instrucción Militar; nombrar y remover a los demás empleados de gobierno; tener el mando supremo de la policía de la ciudad y de la policía de seguridad en todo el Distrito; cuidar que cada Ayuntamiento de las municipalidades del *DF* tenga al corriente su catastro. III Del Secretario de Gobierno, los requisitos para ocupar el cargo, así como sus facultades y obligaciones. IV Del Tesorero General del Distrito, requisitos y garantías para el puesto; su facultad para concentrar las cantidades por impuestos y multas, decretados e impuestas en el Distrito. V De la Beneficencia Pública, para todo lo relacionado con hospitales, hospicios, asilos y demás casas de asistencia pública, así como establecimientos e instituciones de caridad. VI De la Instrucción Pública Primaria, que estará a cargo de los ayuntamientos; derechos de los profesores y facultades de las autoridades. VII De la Seguridad Pública, que estará a cargo de los Ayuntamientos respectivos, salvo la de la CDMX; la policía para resguardar los caminos y despoblados en el Distrito, estará a cargo del Gobierno. VIII De los caminos y obras públicas, estarán a cargo del ayuntamiento correspondiente salvo los que estén entre dos o más municipios del Distrito, que quedarán a cargo del Gobernador. IX De la Administración Municipal, que estará a cargo del ayuntamiento; dispone el tiempo y forma en que serán electos los miembros del mismo, así como la regulación a que se sujetaran los municipios en el Distrito, incluyendo la facultad para, con sujeción a las leyes, darse disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia, así como para administrar libremente su hacienda; deben, anualmente elaborar su presupuesto de egresos e ingresos y remitirlo para su aprobación; indica que el ayuntamiento de la Ciudad se formará de veinticinco concejales, y de quince el de cada una de las demás municipalidades del Distrito. X Del Presidente Municipal, tiene el carácter de primera autoridad y se encargará de publicar y hacer cumplir las disposiciones legales, al igual que las sentencias; imponer multas y arrestos por infracción a los reglamentos de policía; auxiliar a las demás autoridades y ser el jefe de la fuerza de seguridad del lugar; encargarse de las festividades, juegos permitidos, bebidas embriagantes, el registro civil y las pesas y medidas. XI De la Instrucción Pública a cargo del Gobierno del Distrito, que se encargará de la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional, las Escuelas Normales y las de la Enseñanza Técnica, que el Ejecutivo Federal le haya pasado de las que estaban a cargo del departamento respectivo de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. XII De la Justicia Común en el DF, será la ley orgánica la que la regule, pero se establecen ciertas reglas y se repite lo de la Constitución en cuanto a nombramiento de Magistrados y Jueces de Primera Instancia, al igual que respecto a sus faltas; los Jueces de Paz, menores y correccionales serán nombrados por los Ayuntamientos respectivos; y los gastos por la justicia municipal serán a cargo de los Ayuntamientos. XIII Del Ministerio Público, que habrá en el Distrito

un Procurador General, con sus auxiliares y Agentes del Ministerio Público que en él distribuye. XIV De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del DF, por delitos y faltas; se establece el requisito de procedencia dictado por acuerdo pleno del Tribunal Superior del DF, para incoar causas por delitos del orden común, en contra del Gobernador del DF, el Secretario de Gobierno, el Procurador General y los Magistrados del mismo. Y XV De las incompatibilidades de los empleos públicos del DF, señalando que clase de empleos pueden o no desempeñar al mismo tiempo. El Art. 1º transitorio de la ley en comento, establece que la misma entrará en vigor el 1º de mayo y el Ayuntamiento de la CDMX se instaló el 10 de junio de 1917.

7.2.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 20 de Agosto de 1928.

Fueron varios los intentos fracasados para modificar la disposición constitucional en comento, el 3 de octubre de 1918, Carranza presentó un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió para que no existieran municipalidades en el DF, argumentando su falta de elementos pecuniarios para sobrevivir por sí mismos y contribuir, además, con los gastos comunes. Los municipios hicieron oír su voz y el punto no pasó por segunda vez. Como los municipios en el Distrito siempre estuvieron controlados por miembros del Partido Cooperativista, con el que Álvaro Obregón no simpatizaba, éste también presentó iniciativa para la supresión en el Distrito de los municipios, tras el reciente triunfo de los Cooperativistas; pero la misma tampoco se aprobó el 14 de diciembre de 1921 después de acalorada sesión con los obregonistas. En sus informes presidenciales de 1º de septiembre de 1922 y 1923 Obregón puso de manifiesto conflictos entre el gobierno federal y los ayuntamientos metropolitanos, primero, y luego, que sus relaciones eran difíciles por las imprecisiones y vaguedades de la Ley de Organización Política y Administrativa, y persistirían en tanto no se emita una nueva ley. Se aceptó esta necesidad al mismo tiempo que se denunció había sido lastimado el principio de autonomía o libertad municipal por el último "*Jefe Político*" que la revolución no logró desaparecer: el Gobernador del DF. En esta misma secuencia continuaron las cosas en los informes presidenciales de 1924 y 1925, con la circunstancia de que en el de 24 se reconoció el superávit de la economía del gobierno del Distrito; y mostró, como utilizando elementos legales, fueron nombrados por el centro Consejos Municipales en Xochimilco y General Anaya. En medio de la turbulencia nacional así continuó el Distrito, para cuyo gobierno, en 1926, Obregón nombró al General Francisco Serrano a fin de controlar sus ambiciones por la presidencia. Por su parte, Plutarco Elías Calles en su informe del mismo año, volvió a la carga hablando de la ola de delincuencia y agitaciones políticas en algunos ayuntamientos, que llegaron a la desaparición por desintegración de algún cuerpo edilicio. La oposición a Calles desde las municipalidades ciudadanas, lo llevó a tomar acciones, bajo la justificación de detener la anarquía y devolver la tranquilidad a la

ciudad. Obvio es el conflicto de fondo por los alineamientos políticos para la sucesión presidencial.

Es el mismo Contreras Bustamante, que relató lo del párrafo anterior, y denota:

*“...la débil situación política que los municipios de la Ciudad de México tuvieron durante el presente siglo [ahora pasado], primero con la disminución substancial de atribuciones que les restó el porfiriato; segundo, con la inestabilidad producto de la lucha armada; y luego, en tercer término, con la falta de apoyo y simpatía de Carranza durante el constituyente, “no resistió los embates de Álvaro Obregón””.*¹⁰⁰

El 19 de abril de 1928, Obregón, sólo como candidato a la presidencia de la república, sin ningún derecho para hacerlo, pero con el respaldo de varios diputados, envió a la Comisión Permanente, una iniciativa de reforma constitucional concerniente al régimen del DF, con el propósito de suprimir los ayuntamientos en él, y dejar que una Ley del Congreso definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente. Su exposición de motivos, considerada en sesión de 14 de mayo de 1928, hizo a su modo un análisis de lo que ha sido el Municipio en el DF en los aspectos, histórico legal e histórico político, y repitiendo señalamientos como los vertidos en el Constituyente de 1917, enfatizó:

*“que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca sus fines; que es necesaria en su administración la unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público; que el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría; que la administración de la Municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobierno del Distrito; que el Gobernador del Distrito es quien puede nombrar Consejos Municipales, en casos de conflictos políticos; y que es pésimo el funcionamiento de los Ayuntamientos en el Distrito”.*¹⁰¹

En contra de la supresión del régimen municipal se manifestó Vicente Lombardo Toledano, expresando que si el municipio no había funcionado por problemas de orden técnico y político, en lugar de suprimirlo debería de aprovecharse

¹⁰⁰ Contreras Bustamante, Raúl. Óp. Cit., pp. 173 a 178.

¹⁰¹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Séptima Edición 2006. Sección Primera. Tomo 14., pp. 316 a 323

la oportunidad para reafirmar la libertad municipal, señalando que *"los vicios de la democracia no habrán de corregirse sino en la democracia misma"*¹⁰²

La propuesta de reforma fue aprobada, terminando así la reiterada discusión sobre la incompatibilidad entre autoridades de diferente orden jerárquico en una misma jurisdicción; y de esta manera también culmina la obra iniciada por Carranza y seguida por Calles y Obregón, que así se concreta:

*"2a reforma. Nueva redacción de las bases 1ª, 2ª, y 3ª de la fracción VI. Vigente a partir 1º de enero de 1929 (D.O.F., 20-VIII-1928)".*¹⁰³

En la que lo básico para el Gobierno del Distrito Federal, es que ya no habría municipio y estaría a cargo del Presidente de la República, por medio del órgano que determine la ley.

*"3a reforma, Modifica la base 4a, adiciona tres párrafos en la fracción VI; deroga las fracciones XXV y XXVI. Vigente a partir del 20 de diciembre de 1928. (D. O. F., 20-VIII- 1928)."*¹⁰⁴

Para regular los nombramientos, faltas y ausencias de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Las leyes y sus modificaciones que estructuraron política y administrativamente el DF, a partir de la reforma constitucional mencionada son: Emilio Portes Gil, en 1928 publicó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales.¹⁰⁵ En 1941, Manuel Ávila Camacho emitió la Ley Orgánica del Departamento del DF, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional;¹⁰⁶ y en 1945 con uso de facultades extraordinarias, la reformó y adicionó.¹⁰⁷ Miguel Alemán Valdés; en 1946, nuevamente la reformó.¹⁰⁸ En la misma fecha, se publicaron reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del DF, que en su Art. 1º atribuye las funciones fiscales del nombrado Departamento a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. En 1970, Luis Echeverría Álvarez, promulgó la Ley Orgánica del Departamento del DF,

¹⁰² Roque Álvarez, Artemio. *La Reforma Política del Distrito Federal en el Marco del Fenómeno Metropolitano*. UAM. Vínculo Jurídico. Revista 20, Octubre-Diciembre 1994. Derecho urbano. <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev20-3.htm>

¹⁰³ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución....*, p. 559.

¹⁰⁴ Óp. Cit. p. 559 y 560.

¹⁰⁵ D.O.F. 31-XII-1928 y 2, 3, 4 y 5-I-1929.

¹⁰⁶ D.O.F. 31-XII-1941.

¹⁰⁷ D.O.F. 10-08-1945.

¹⁰⁸ D.O.F. 31-12-1946.

(Reglamentaria de la base 1ª. Fracción VI. Del Artículo 73 de la Constitución);¹⁰⁹ el 29 de diciembre de 1971 fue reformada; ¹¹⁰ otra modificación se produjo en 1972 por el Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Orgánica del Departamento del DF;¹¹¹ y por último, en 1976, fue adicionada y se le derogaron diferentes disposiciones.¹¹²

En 1977, en cuanto al DF, por Decreto que reforma y adiciona diferentes artículos, se modificó el Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹³ para ingresar al sistema de referéndum y de iniciativa popular, de esta manera: ARTÍCULO 73, fracción VI, base, “2ª.- *Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale*”.

En la exposición de motivos de esta reforma constitucional, se dijo que tenía por objeto mejorar la vida política en el DF, a través de las mencionadas formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas; que son medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; y por ello instrumentos que permitirán a los ciudadanos del DF intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.¹¹⁴

La última Ley Orgánica del Departamento de DF fue promulgada por José López Portillo en 1978,¹¹⁵ la que aparte de contener disposiciones organizativas como sus antecesoras, parcialmente regula como derechos ciudadanos, el *referéndum* y la iniciativa popular establecidos en la citada reforma constitucional de 1977; esta ley fue reformada y adicionada en 1983.

7.3.- Reforma al Artículo 73 Fracción VI de 10 de Agosto de 1987.

En 1986, el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo¹¹⁶ que convoca a las fuerzas políticas, instituciones académicas y ciudadanía, a las Audiencias Públicas de Consulta sobre Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana

¹⁰⁹ D.O.F. 29-XII-1970.

¹¹⁰ D.O.F. 31-12- 1971.

¹¹¹ D.O.F. 30-12-1972

¹¹² D.O.F. 26-10-1976.

¹¹³ D.O.F. 6-12-1977.

¹¹⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771006 - Número de Diario 14.

¹¹⁵ D.O.F. 29-12-1978.

¹¹⁶ D.O.F. 19-06-1986

en el Gobierno del DF; mismas que se desarrollaron en cinco días del mes de julio y uno de agosto del mismo año.¹¹⁷

En la Sesión 21 de abril de 1987,¹¹⁸ las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del DF estudiaron en forma integral cinco iniciativas relativas al régimen político y a la participación ciudadana en el Gobierno del DF, presentadas por el Presidente de la República y Diputados de los Partidos Políticos.

Las consideraciones giraron en torno a las propuestas relativas a la creación de una asamblea legislativa del DF como órgano de representación ciudadana, su integración y competencia; de un Estado denominado "*Del Valle de Anáhuac*" en lo que ahora es el DF; dejándose a los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el DF; la instalación de un Congreso Constituyente para formular la Constitución Política correspondiente; que el Gobierno del DF se deposite en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales; y que el Gobernador del DF designe al Procurador General de Justicia y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con la aprobación de la Cámara de Diputados;

Con la propuesta de escasas modificaciones y precisiones que las Comisiones hacen a la iniciativa Presidencial, consideran es de aprobarse por el Pleno de la Asamblea, no así las otras cuatro de los Diputados de diferentes Partidos Políticos.

Esta modificación constitucional de 1987 al Art. 73, es la "*33ª. Reforma. Nueva redacción de la fracción VI, a partir de la base 2ª la base 5ª pasa a ser 6a. Vigente a partir del día siguiente de su publicación. (D.O.F. 10-VIII-1987).*"¹¹⁹ Y de ella lo medular es la creación de la Asamblea de Representantes del DF, integrada cada tres años por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional; sujeta: la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de su elección, a lo dispuesto por el artículo 60 de la propia Constitución; a sus representantes se les exige reunir los mismos requisitos constitucionales para los Diputados Federales; tienen fuero, responsabilidades, juicio político, declaratoria de procedencia y sueldos como los regula la Constitución. Las facultades que se otorgan a la Asamblea son básicamente dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para atender las necesidades de los habitantes DF, en las consabidas materia propias de la

¹¹⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LIII - Año II - Período Ordinario - Fecha 19861228 - Número de Diario 50.

¹¹⁸ Ídem. Legislatura LIII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19870421 - Número de Diario 3.

¹¹⁹ Márquez Rábago Sergio R. *Evolución...*, pp. 570 a 574.

gran Ciudad. Además, se le asignan las funciones características de una asamblea, pero ajustadas a las leyes federales emitidas para la entidad y controladas por el Presidente de la República y el Legislativo federal, sobre presupuesto, iniciativa popular, programas, vigilancia de desarrollo de servicios públicos, ejecución de obras, consulta, promoción, gestoría y supervisión; aprobación de nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; iniciativa ante el Congreso de la Unión de leyes o decretos en materias relativas al DF.

Al principio de 1988, se publicó la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del DF,¹²⁰ que reglamenta las modificaciones hechas a la Constitución en el sentido anteriormente consignado; sin embargo, todo ello, aunque un paso en la construcción de la autonomía de la entidad, no satisfizo el anhelo de alcanzar una democracia capitalina más efectiva; hubo voces en el sentido de que lo único que se creaba eran “66 gestores con fuero y sueldo”, que los “alcances legislativos son muy cortos y de naturaleza maniatada” y que “lo que se crea en lugar de un Congreso Local, es un cabildo minusválido, sin funciones ejecutivas”¹²¹

7.4.- Reforma a los Artículos 44, 73 Fracción VI y 122 de 25 de Octubre de 1993.

El antecedente de los sismos de 1985, la crisis económica, el cuestionamiento de la legitimidad del Presidente en las elecciones de 1988, el sistema tripartita de partidos, la participación de los distintos sectores sociales,¹²² y la voluntad política externada por el regente¹²³ son el marco del debate sobre la reforma política del DF y los partidos políticos a principios de 1993.¹²⁴

En la sesión del 3 de septiembre de 1993, la Cámara de Diputados consideró el proyecto de decreto presentado por el titular del Ejecutivo Federal el 5 de julio anterior, mismo que fue aprobado y calificado como una de las iniciativas constitucionales más amplias que haya conocido, en virtud de que reforma 13 artículos de la Constitución,

¹²⁰ D.O.F. 2-II-1988.

¹²¹ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. Óp. Cit., pp. 245, 246 y 247.

¹²² Sánchez Ortega, Jorge Alberto. “Evolución de las elecciones en la tradición política mexicana” en Derecho Electoral Mexicano, Perspectivas para una Reforma. Islas Colín, Alfredo y Cienfuegos Sifuentes, David. (Coordinadores). Primera Edición: México 2006., p. 252
http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080129494/1080129494_MA.PDF.

¹²³ Contreras Bustamante, Raúl. Óp. Cit., pp.272 y 275.

¹²⁴ Roque Álvarez, Artemio. Óp. Cit.

con el propósito de establecer el nuevo régimen jurídico y administrativo del DF, ¹²⁵ en sus artículos 44, 73, fracción VI, y 122. ¹²⁶

Etapa de gran importancia en la historia del DF, fue esta reforma constitucional por los cambios introducidos con la idea de satisfacer a las corrientes tradicionales en el tema y a las fuerzas actuantes en el momento de su realización. Y obviamente, aunque se reconoció el gran esfuerzo político-jurídico, nadie quedó satisfecho ni en el renglón general de la democratización del DF ni en los detalles del reparto del poder ni en las bases para la estructuración administrativa de la megalópolis. Eso sí, la reforma estableció que la CDMX no sería ya un Departamento Administrativo, sino una entidad federativa, y el DF identificado con ella, como entidad especial, quedó nominalmente al lado de los Estados. Estructura un cogobierno del DF, a cargo de órganos locales y poderes federales, confiriendo a éstos mayor poder y control, en términos de la Constitución; como es el de expedir su Estatuto de Gobierno para distribuir las atribuciones entre ambos, los derechos y obligaciones públicos de sus habitantes, las bases de su Administración Pública e integración de un consejo de ciudadanos. La Asamblea de Representantes del DF, semejante a la de 1987 en cuanto a forma de integración, pero ya con facultades legislativas para el ámbito local, limitadas a lo que disponga el legislativo federal en el Estatuto de Gobierno y en cuanto a montos de endeudamiento; así como en su caso, a la iniciativa y veto del Presidente de la República. El Jefe del DF, sujeto, como toda autoridad en el país, a la Constitución Federal, pero también al Estatuto de Gobierno, a ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso para el DF, a ser nombrado y removido, en ciertos casos, por el Senado o la Comisión Permanente; y a ser nombrado y removido regularmente, mediante fórmula de corte parlamentario, por el Presidente de la República.

Esta fórmula de democracia indirecta consistía, según el texto constitucional, Art. 122, fracción VI, inciso a), en que:

“El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano...”¹²⁷

¹²⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19930903 - Número de Diario 9

¹²⁶ D.O.F. 25-10-1993.

¹²⁷ Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución...* p.742.

El caso es que el Art. Quinto Transitorio de la propia reforma constitucional de 1993, dispone que el primer nombramiento del Jefe del DF se verificaría en el mes de diciembre de 1997; pero antes de llegada esta fecha y de que el método fuera probado, el Art. 122 se modificó por la reforma de 22 de agosto de 1996, que sustituye la fórmula antes mencionada por el sistema de democracia directa, para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, que según su Art. Séptimo Transitorio operaría igualmente en el año de 1997.

Sobre tan significativa reforma se citan estos señalamientos:

*“La participación que tiene el Presidente de la República en la designación del Jefe del Distrito Federal sigue siendo excesiva. Las facultades de la Asamblea también son susceptibles de ampliarse. Y tal vez, lo más criticable de la actual reforma sea el diferimiento en la iniciación de su vigencia. Los plazos hasta el año de 1995, 1997, o el 2000 son demasiado largos. [...] La reforma al artículo 122, fracción IX es un tibio ensayo de metropolización. Los problemas que enfrenta la ciudad requerían una concepción metropolitana más ambiciosa que centralizara las decisiones y desconcentrara su ejecución, y no como se hizo, al dejar a la integración de ciertas comisiones la resolución de problemas metropolitanos capitales. Tal vez, la reforma metropolitana no se abordó porque hubiese significado la modificación de la estructura formal y material de poder en México, al incluir una zona dotada de autonomía y de personalidad jurídica propia, que afectaría visiblemente a la idea de contar en exclusiva con tres niveles de gobierno. [...] Otro aspecto interesante, inédito en la historia constitucional mexicana, radica en el procedimiento de designación del Jefe del Distrito Federal. Tal procedimiento posee tintes parlamentarios indudables que sólo pueden explicarse en términos políticos, al percibir las autoridades y los partidos, que en un espacio competido por más de dos fuerzas políticas, el mecanismo presidencial no funciona por su tendencia a generar lo que en la ciencia política se conoce como juego de suma cero”.*¹²⁸

El 10 de junio de 1995, fue expedida la Ley de Participación Ciudadana,¹²⁹ que regula para la colaboración y consulta ciudadana, la integración, registro, selección y elección de Consejeros Ciudadanos, al igual que sus facultades.

¹²⁸ Cárdenas García, Jaime. *Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal.*, pp. 37 http://www.humanindex.unam.mx/humanindex/consultas/detalle_investigadores.php?rfc=CAGJ600217¢ro=int

¹²⁹ D.O.F. 12-VI-1995.

El martes 26 de julio de 1994, el Diario Oficial de la Federación, publicó el Estatuto de Gobierno del DF, que reglamenta la reforma constitucional citada.

El 30 de diciembre de 1994, se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, aprobada ya por la Asamblea Legislativa y que es reglamentaria en lo conducente del Estatuto mencionado.¹³⁰

7.5.- Reforma al Artículo 122 de 22 Agosto de 1996.

La reforma constitucional de 93, en lo medular, nunca probó en la práctica su significado, ya que antes de su entrada en vigor, llegó la modificación a que se refiere este apartado. Al ocupar el cargo de Presidente de la República, el 1º de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León, convocó en general a la democratización integral de nuestra Nación, por una parte;¹³¹ y por otra, el 17 de enero de 1995, el PRI, PAN, PRD Y PT, suscribieron un Acuerdo Político Nacional, en el que, entre otros, se formuló el compromiso a: *“Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía”*¹³²

En la sesión de 31 de julio de 1996,¹³³ la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, ante la Cámara de Diputados, presentó dictamen sobre la iniciativa de reforma electoral y del DF, a la Constitución, ingresada el 26 de julio de 1996 y presentada por coordinadores de grupos parlamentarios de los partidos políticos de ambas cámaras, conjuntamente Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con el Presidente de la República.

La nombrada Comisión dictaminadora, inicialmente relata la mecánica de la reforma al Art. 122 constitucional; los cambios de nombre a las autoridades del DF y a sus integrantes o titulares; su elección por votación universal, libre, directa y secreta; las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del DF; la remisión al artículo 115 constitucional, en su fracción VI, para los efectos de regular, planear y coordinar la continuidad demográfica y territorial del DF con otros centros urbanos, mediante la suscripción de convenios y otros temas.¹³⁴ Y después de algunas precisiones y

¹³⁰ D.O.F. 30- XII- 1994.

¹³¹ Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Discurso de toma de posesión como Presidente de la República*. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

¹³² Serrano Salazar, Oziel. *Óp. Cit.*, pp. 249 a 252.

¹³³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LVI - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19960731 - Número de Diario

¹³⁴ Ídem.

modificaciones fue aprobada por 455 votos en pro y ninguno en contra, y ulteriormente promulgada.¹³⁵

La reforma, en la idea de enmarcar coordinadamente competencias y corresponsabilidades, el gobierno y administración del DF lo distribuye entre los Poderes Federales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y tres órganos de carácter local, con igual división de funciones. En este reparto de atribuciones utiliza la fórmula establecida en el Art. 124 constitucional, pero a la inversa, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a las autoridades capitalinas, se entienden reservadas a los funcionarios de la federación; o sea, que ésta se reserva la facultad legislativa originaria.

Dicho por todos, el fundamental avance en esta ocasión, radica en que el Art.122, por vez primera instituye que el gobernante del DF sea electo por voto universal, libre, directo y secreto de los capitalinos; sin embargo, igual se prevé que el Jefe de Gobierno puede ser removido a solicitud de la mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. El motivo genérico para esto, es por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público de la entidad. Para este mismo supuesto, se establece que sean los mismos órganos legislativos nombrados quienes designen al sustituto que debe concluir el mandato, a partir de la propuesta que haga el Presidente de la República. Y como en todo esto, no se advierte que medie de alguna manera la voluntad de los electores, aparece la vulnerabilidad democrática del sistema adoptado.

Para los casos de falta absoluta, renuncia u otra causa, es la Asamblea Legislativa del DF quien nombrará al sustituto del Jefe de Gobierno para que termine el período correspondiente; pero no se prevén elecciones según el momento en que ocurra tal evento, como suele suceder en casos similares (Art. 84 Constitución Federal y Art. 70 Constitución del Estado de México, por ejemplo.). La designación del cargo del gobernante, suscita nuevamente la observación de que tal nomenclatura corresponde al régimen parlamentario.

En el tema recurrente del mando de la fuerza pública y del nombramiento y remoción del servidor público que la tenga a su cargo, la Constitución lo deja al Estatuto de Gobierno; y en este, el Congreso de la Unión otorga al Presidente de la República el mando, así como el nombramiento y remoción, a propuesta del Jefe de Gobierno. (Arts. 115, frac. VII y 34 del Estatuto de Gobierno). En cuanto al Procurador

¹³⁵ D.O.F. 22-VIII-1996.

de Justicia del DF, lo nombra y remueve el Jefe de Gobierno, pero con la aprobación del Presidente de la República, así lo dispone fórmula similar a la anterior.

En cuanto al legislativo local, la reforma del 96 ya no habla de Asamblea de Representantes sino de Asamblea Legislativa, y los Representantes ahora son Diputados. Para su integración se conserva la Cláusula de Gobernabilidad y solo tiene las facultades que expresamente le otorguen la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. Por efecto del último sistema, estas atribuciones se le ampliaron, por ejemplo, para legislar en materia electoral y ratificar el nombramiento que haga el Jefe de Gobierno de Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF.

Otros órganos, que por la reforma quedaron como electivos a partir del año 2000 son las Delegaciones, ya que sus titulares se elegirían por voto universal, libre, secreto y directo.

La modificación que contiene el Art. 122 en su inciso H), aproxima al DF a los Estados, porque dispone que quede sujeto a las limitaciones y prohibiciones que para ellos establece la Constitución. Por ejemplo, lo establecido en los Artículos 117 y 118 de la Carta Magna.

Posteriormente hubo otros cambios al precepto en comento, dedicados a su BASE PRIMERA, fracción V: El primero, a su inciso f) para facultar a la Asamblea Legislativa del DF a expedir las disposiciones que garanticen en la entidad, elecciones libres y auténticas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, el que a su vez acatará el contenido de los incisos b) al ñ) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.¹³⁶ El segundo, a sus incisos c) y e), relativo a la unidad de fiscalización de la Asamblea Legislativa del DF, elección de su titular, requisitos para ocupar el cargo y duración en el mismo; y legislar para organizar a la propia unidad, dotándola de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; asimismo, para que su función sea ejercida conforme a los principios de posteridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.¹³⁷ El tercero, a su inciso b) para que al señalar las remuneraciones a los servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de la

¹³⁶ D.O.F. 13-XI-2007.

¹³⁷ D.O.F. 7-V-2008.

misma constitución. Y que los órganos del DF, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos; y que al hacer estas propuestas observen el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del DF, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.¹³⁸

Otra modificación fue a la BASE CUARTA, fracción II, que menciona como miembros del Consejo de la Judicatura del DF, a dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados. En los requisitos para ser Consejero se agrega que: serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el Pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus méritos profesionales en el ámbito judicial. También menciona que el Consejo designará a los Jueces del DF y determinará el número y especialización por materia de las Salas del Tribunal y juzgados que integran el Poder Judicial del DF, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.¹³⁹

La BASE PRIMERA, volvió a ser varias veces cambiada en su contenido, de este modo: Fracción III: En la integración de la Asamblea Legislativa del DF, invariablemente se observará el siguiente criterio: En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el DF. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento. Y su fracción V: incisos: o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del DF ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y, p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.¹⁴⁰ La misma fracción V: inciso f) Expedir las disposiciones que garanticen en el DF elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para

¹³⁸ D.O.F. 24-VIII-2009.

¹³⁹ D.O.F. 27-IV-2010

¹⁴⁰ D.O.F. 9-VIII-2012.

Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.¹⁴¹ Igual su fracción V, incisos: ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del DF, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El DF contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna; o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF, ante el Congreso de la Unión; p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del DF ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y q) Las demás que se le confieran expresamente en la Constitución.¹⁴² Y por último, la fracción III, en estos términos: En la integración de la Asamblea Legislativa del DF invariablemente se observaran los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución.¹⁴³

7.6.- Reforma Política de la Ciudad de México de 2016.

Después de 12 foros, 2 audiencias públicas, solicitud de la Asamblea Legislativa del DF y diversas excitativas de legisladores, así como de 9 iniciativas de Senadores de la República de diversos partidos, del 14 de septiembre de 2010 al 14 de marzo de 2014, se concretó la aspiración de dar un paso más para el régimen político y de gobierno de la CDMX.

El día 28 de abril de 2015, el Senado aprobó el proyecto de Decreto por el que 54 disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman, adicionan y derogan.¹⁴⁴

El dictamen, pasó a la Cámara de Diputados, quien decidió no examinarlo, lo que llevó a pensar que había quedado en la congeladora; sin embargo, la Comisión de Puntos Constitucionales de la CDMX, el 7 de diciembre de 2015 lo aprobó en lo general

¹⁴¹ D.O.F. 27-XII-2013.

¹⁴² D.O.F. 7-II-2014.

¹⁴³ D.O.F. 10-II-2014.

¹⁴⁴ LXII Legislatura-tercer año de ejercicio-segundo periodo ordinario, martes 28 de abril de 2015. - gaceta: 132. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1728#418>

por 25 votos a favor y una abstención; y el Pleno, con ligeras adecuaciones, también lo aprobó el día 9 siguiente por 386 votos a favor y 33 en contra, y se regresó a los Senadores para ratificación.¹⁴⁵

Por su parte, la Cámara de Senadores en sesión de 15 de diciembre de 2015, aprobó la reforma por 74 votos a favor, 20 en contra y 1 abstención, turnándose a las Legislaturas de los Estados, para la última etapa del proceso.¹⁴⁶ La Comisión Permanente del Congreso de Unión, el 20 de enero de 2016 la declaró aprobada por 23 Legislaturas de los Estados.¹⁴⁷ El 29 de enero de 2016, el Presidente de la República, finalmente la promulga y publica.¹⁴⁸

De esta última y muy importante reforma pasa a comentarse lo siguiente, citando a título de ejemplo el número de algunos de los artículos correspondientes.

Estatus de la Ciudad de México.

Ya no se habla de DF, porque ahora, por nominación constitucional, la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, es la CDMX, con el territorio que actualmente tiene; pero su estatus se diferencia de los demás entes públicos de nuestra federación. En efecto, la CDMX, queda como parte integrante de la federación bajo el rubro general de entidad federativa (3º, fracciones III y VIII; 27, fracción VI; 36, fracción IV; 43; 44 y 133); admitiéndose tenga su propia Constitución (41); y entra al sistema conforme al cual el Senado también podrá resolver las cuestiones políticas que surjan entre sus poderes (76, fracción VI).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nomina su “TITULO QUINTO De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”, por lo que de inicio distingue dos clases de entidades. Pero aparte del nombre y ya en el contenido, los Estados siguen teniéndose como soberanos y a la CDMX solo se le atribuye autonomía (122). Esto es porque ella, además de tener como dique el marco general constitucional para todas las entidades federativas, seguirá sujeta a disposiciones específicas por ser sede de los Poderes Federales y Capital de la República, que se traducen en limitantes adicionales y expresas para su propia constitución e implican una menor libertad que la de los Estados para su régimen interior (2o., Apartado A, fracción III; 40; 56; y 103, fracción II). Por todo esto, resulta retórico que se le considere

¹⁴⁵ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. De 8 y 10 de Diciembre de 2015.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹⁴⁶ www.canaldelcongreso.gob.mx Trasmisión en vivo del día 15 de diciembre de 2015.

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-15-1/assets/documentos/REFORMA_POLITICA_DF.pdf

¹⁴⁷ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. De 20 de enero de 2016.

¹⁴⁸ D.O.F. 29-I-2016.

como el Estado 32, ya que en realidad seguirán siendo 31 Estados y una Ciudad Autónoma: la CDMX. Constitucionalmente será Estado de la CDMX, cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar (44). A mayor abundamiento y para que se note el trato diferenciado que recibe, expresamente se dice, como ya anteriormente se había expresado, que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución Federal establece para los Estados, aplicarán a la Ciudad de México (122, Apartado D).

Ahora los tres niveles son: Federación; Entidades Federativas; y Municipios y Demarcaciones Territoriales de la CDMX (26, Apartado B); pero estas, con régimen diferente al de aquellos, pues por ejemplo: es menester la consulta a los pueblos indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, planes de las entidades federativas y de los Municipios y, (discrecionalmente), solo cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la CDMX (2º, Apartado B, fracción IX); igualmente no les corresponde el ejercicio de la función educativa y por ende las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (3º, fracción VIII; y 73, fracción XXV). Como sí la disfrutaban los Municipios, las demarcaciones no tendrán capacidad para exigir por sí mismas contribuciones, al corresponder ésta a la CDMX (31, fracción IV). En la leyes generales del Congreso General, para la concurrencia de los tres niveles de gobierno, las demarcaciones no siempre habrán de considerarse en materia de: asentamientos humanos (73, fracción XXIX-C); protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (73, fracción XXIX-G); protección civil (73, fracción XXIX-I); cultura física y deporte (73, fracción XXIX-J); turismo (73, fracción XXIX-K) y sociedades cooperativas (73, fracción XXIX-N).

En la división de funciones para el gobierno de la CDMX, no se habla ya de los poderes federales y de órganos para lo local, como se hizo en las reformas constitucionales de 1993 y 1996, sino de poderes locales (122, Apartado A). Los que podrán, en su caso, declararse por el Senado como desaparecidos (76, fracción V). Además, se corrige y vuelve al sistema de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la CDMX, en los ámbitos de sus respectivas competencias (124).

Para estos poderes, aparte de lo que para ellos pueda surgir en el constituyente de la CDMX, aún siguen teniendo en lo particular parte de su régimen constitucional en la Carta Magna, mismo que contempla vario puntos.

La Constitución Política de la CDMX, se prevé, establezca normas y garantías para el goce y la protección de los derechos humanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal (122, Apartado A, fracción I). Igualmente

establecerá y garantizará la autonomía del organismo de protección de esos derechos (102, Apartado B).

Para la CDMX, tienen renglones especiales, en los que se repiten algunos elementos ya contemplados en el Estatuto de Gobierno del DF y en reformas constitucionales efectuadas del 2007 al 2014, los siguientes:

Poder Legislativo,

Para este (122, Apartado A, fracción II), se concede a la Constitución local su conformación y requisitos para sus integrantes; pero queda ya establecido que se elegirán por voto ciudadano conforme los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; periodo de tres años; no exceso del 8% de representación de un partido político, salvo que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; reelección consecutiva hasta por cuatro años. Se dispone que la Constitución Política de la entidad, habrá de garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

En el precepto, se concede a la Asamblea Legislativa de la CDMX, la aprobación anual del presupuesto de egresos; y que al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberá sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución Federal. Se determina que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos; y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la CDMX y las leyes locales.

Se le confiere, aprobar por las dos terceras partes de los diputados presentes, las adiciones o reformas a la Constitución Política de la CDMX. En el texto del Artículo 135 de la Constitución Federal, para sus propias reformas y adiciones, ya se le incluye como parte del Constituyente Permanente.

Para revisar la cuenta pública anual, contará con su entidad de fiscalización, la que se deja instituida en la Constitución Federal con autonomía técnica y de gestión, para desarrollar su función conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Su titular, se ordena, sea electo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Poder Legislativo local por un periodo no menor de siete años

y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. En tratándose de recursos federales, esta revisión corresponde a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (79, fracción I).

Según el Estatuto de Gobierno del DF, el Jefe de Gobierno podría presentar la cuenta pública dentro de los diez primeros días del mes de junio, ahora conforme a la Constitución Federal, deberá enviarla a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

Poder Ejecutivo.

Respecto a él (122, Apartado A, fracción III), ya no aparece la facultad expresa del Senado para remover y nombrar al Jefe de Gobierno, y después de la consabida indicación de que tendrá a su cargo la administración pública de la entidad y de que será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años, todo lo demás en cuanto a facultades y requisitos para serlo, es concedida a la Constitución local.

Expresamente se establece en el mismo precepto constitucional (122, Apartado B), que corresponde al Jefe de Gobierno de la CDMX la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. Se reitera que en la CDMX será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución General; y subsiste la facultad del Ejecutivo Federal para remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión.

Poder Judicial.

Este se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la CDMX (122, Apartado A, fracción IV); se establece el mandado que para ser Magistrado, se cumpla con los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia; que es impedimento para serlo, el que los ex funcionarios del gobierno ciudadano, no tuvieran un año de separados del cargo; al igual que otros puntos como los relativos al sueldo.

Administración Pública.

En lo concerniente a ella (122, Apartado A, fracción V), se establece como base, que sean unitarias las percepciones y las remuneraciones con tabuladores desglosados y el régimen patrimonial de la centralizada. Que la hacienda pública de la CDMX y su administración sea organizada conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

La división territorial de la CDMX para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, se deja a la Constitución Política local (122, Apartado A, fracción VI).

Gobierno de las demarcaciones territoriales.

Primeramente se dispone (122, Apartado A, fracción VI), que la división territorial de la CDMX para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

Las Alcaldías, como organización político administrativa, se determina queden integradas por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Su integración, elección, reelección, requisitos, número, cantidad de Concejales, facultades, competencia, criterios para los montos de sus recursos, habrán de ser normadas por la Constitución local, pero sujeta a los principios determinados en los incisos a) a f) del precepto citado. Como por ejemplo que: la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes; a los Concejos de las Alcaldías, toca la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos, la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público; pero directamente no podrán contraer obligaciones o empréstitos.

Estarán las Alcaldías supeditadas a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la CDMX; la legislatura aprobará su presupuesto para que lo ejerzan de manera autónoma conforme a la Constitución Política local. Tendrán los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo. Según el artículo décimo sexto transitorio, las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

Organismos constitucionales autónomos.

Se manifiesta que la CDMX contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución Federal prevé para las entidades federativas (122, Apartado A, fracción VII).

Tribunal de Justicia Administrativa.

Reitera la continuación de este Tribunal Administrativo para la CDMX (122, Apartado A, fracción VIII), indicando su competencia básica y general y asigna lo demás a la Constitución de la entidad.

Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México.

Para la procuración de justicia capitalina señala que se realice con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos (122, Apartado A, fracción X).

Materia electoral.

Su regulación es otorgada a la Constitución y las leyes de la CDMX (122, Apartado A, fracción IX), debiéndose ajustar a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y las leyes generales que de ella emanan.

Relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores.

Estas, se dice (122, Apartado A, fracción XI), se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias. Establece en el sexto transitorio, que estas modificaciones entrarán en vigor a partir del día 1 de enero de 2020 y que no se afectaran los derechos adquiridos de los trabajadores.

Facultades de los Poderes Federales sobre la Ciudad de México.

Con la reforma, se establecen las bases para las relaciones entre los Poderes Federales y la CDMX y ahora, a ellos, se les confieren facultades expresas y exclusivas.

El presupuesto es que el Gobierno de la CDMX, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos del artículo (122, Apartado B), las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales. Para esto, 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 CDMX. Como es lógico, también en esta base se indica que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la CDMX estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

Zona Metropolitana.

Se otorga al Congreso de la Unión, la facultad para que emita la ley que establecerá los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, entre la Federación, la CDMX, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana. Por igual esa ley, establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública; igualmente, la manera en que el nombrado Consejo tomará sus determinaciones, que podrán comprender: delimitación territorial, obras y servicios de alcance metropolitano, compromisos de las partes para la asignación de recursos y proyectos conjuntos (122, Apartado C).

Régimen financiero.

Para el mismo, la Constitución Federal en cuanto a indexación, cambia la del salario mínimo del Distrito Federal por la unidad de medida y actualización (41, fracción II, inciso a)); se reitera el impedimento al Congreso Federal para limitar las facultades de la CDMX para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y lo relacionado, deja subsistente el régimen de exenciones ya conocido, al igual que el freno para no intervenir en el establecimiento de los derechos por la prestación de los servicios públicos; se concede al Jefe de Gobierno de la CDMX la facultad de proponer al Poder Legislativo local, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (122, Apartado A, fracción V). 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 CDMX en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio (122, Apartado B).

Entre las facultades de los poderes federales respecto a la CDMX, en el Art. 122 que se viene citando, nada se dice sobre los montos de su endeudamiento; sin embargo, a la fracción VIII del Artículo 73 no se le hizo ninguna modificación sobre el particular, por lo que aún subsiste el texto de que el Ejecutivo Federal requerirá al Congreso de la Unión autorización sobre los mismos para el DF. Aún cuando pudiera entenderse que el precepto no modificado quedó sin materia, al haberse extinguido el DF, lo cierto es que el Decreto por el que se efectuaron las reformas constitucionales en comento, en su artículo décimo cuarto transitorio indica: “*A partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México*”. Además, sobre tal punto permanece la intervención de órganos federales en el artículo 33 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios,¹⁴⁹ inmediatamente posterior a las reformas aludidas.

El DF, ahora CDMX, con los Estados de Nuevo León, México, Coahuila, Chihuahua y Veracruz, muestran marcado crecimiento de la deuda a partir de 2009. El más endeudado es el Gobierno del DF, gobernado por el PRD, que mantiene un **crecimiento acelerado de la deuda que ya llega a 66,881 millones de pesos** en 2014.¹⁵⁰ Pero esto así acontece seguramente porque sus recursos propios le permiten tales montos de endeudamiento; es de entre las entidades de la República que recaudan más.

No hay que olvidar que en el marco jurídico de la deuda, además de la Ley General de Deuda Pública, está la fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Federal,¹⁵¹ que prohíbe a los Estados y Municipios contraer deudas con divisas y personas extranjeras y las que por otro lado adquieran se destinen a inversiones públicas productivas, siempre que sean aprobadas conforme a la ley expedida por sus legislaturas y consentido su concepto y monto en el presupuesto determinado por ellas. Es el caso que esta limitación también alcanza a la CDMX, por así estar ahora constitucionalmente establecido (122, Apartado A, fracción VI, inciso e) y 122, Apartado D).

¹⁴⁹ D.O.F. 27-IV-2016

¹⁵⁰ Aguirre Botello, Manuel. *Deuda Pública de Entidades Federativas de México de 1993 a 2014. Datos oficiales de la SHCP, gráficas y tablas*. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/DeudaEstatat.htm>

¹⁵¹ Peraza G., Lol-be. *México: fiscalidad subnacional y Riesgos macroeconómicos*.

http://www.economia.unam.mx/cempe/PDFs/Reuniones/13-2_M%C3%A9xico_fiscalidad_subnacional.pdf

CAPÍTULO II

Exigencias de una Constitución para la Ciudad de México.

SUMARIO:

1.- Exigencias Políticas. 1.1.-Esquema rancio de gobernar la Ciudad de México. 1.2.- Un Poder Legislativo para una gran urbe. 1.3.- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. 1.4.- Alcaldías capitalinas.1.5.- La cuestión metropolitana. 1.6.- Territorio de la Ciudad de México.1.7.-Consolidacion de lo financiero. 1.8.- Una Ciudad para los ciudadanos. 1.9.-Tratamiento electoral, 1.10.- Poder Judicial de la Ciudad de México. 1.11.- Exigencia Política de una Constitución. 2.- Exigencias Económicas. 2.1.- Importancia económica de la Ciudad de México. 2.2.- Normativa constitucional económica para la Ciudad de México. 3 Exigencias Sociales. 3.1.- Problemas sociales nacionales, marco de los de la Ciudad de México. 3.2.- Problemas sociales propios de la Ciudad de México. 4.- Necesidad de un constituyente. 4.1.- Debates sobre un Constituyente para la Ciudad de México. 4.2.- Normas para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. 4.3.- Observaciones a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

1.- Exigencias Políticas.

El origen de la CDMX y el comienzo del DF por no ser históricamente concomitantes, generaron desajustes políticos, económicos y sociales, que han permanecido como tarea pendiente, en función de las fuerzas actuantes en nuestro país.

En este capítulo se presentan percepciones y datos para mostrar un punto de vista sobre las carencias políticas, económicas, sociales y culturales de la Capital, en la idea de lograr un armónico, coordinado, integral y eficiente funcionamiento de ella, en bien de sus habitantes, población flotante y vecinos conurbados, así como de sanas relaciones con el gobierno federal. Precisamente tal orden se requiere, porque, parafraseando con respeto la idea de Constitución del jurista Francisco Venegas Trejo,¹⁵² la igualdad de los ciudadanos con los demás mexicanos ante la ley, se regularía

¹⁵² Citado por Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho Constitucional en México*. Julio de 2014. , pp. 19 y 20.

de manera definitiva y primaria en el lugar más seguro, en el más permanente: en la Ley Suprema de la CDMX.

El hecho de que el Constituyente de 1824 haya elegido como asiento de los Poderes Federales un área de la CDMX, marca el principio de sentimientos encontrados, derechos conculcados y aspiraciones frustradas, tanto de su población como de sus gobernantes. Esto así se expresa sin desdoro de la actuación visionaria y patriótica de quienes integraron tan significativo y alto cuerpo legislativo; así como de los importantes sesgos por los que ha marchado nuestro federalismo.

La ciudad elegida no era cualquier ciudad, era ni más ni menos, que la capital por antonomasia de nuestro país. Fundada en 1325, para 1824 ya tenía 499 años, casi cinco siglos de ser el centro de múltiples actividades de los mexicanos y por tanto, ciudad histórica con raíces, tradición e influencia, primero con el señorío de los aztecas; luego con su imperio; y ulteriormente con la Nueva España.

Su población por ser central y por el transcurso del tiempo, se fue haciendo la más numerosa y laboriosa y aunque no de manera generalizada, la más ilustrada y progresista. Con la independencia, lógico es que aspirara a mayores libertades y derechos, y con el esquema federalista a obtener un rango importante de su *estatus* jurídico-político. Pero las cosas sucedieron de manera muy diferente, ya que el Estado de México entre las recién independizadas provincias novohispanas e integrante de la primera federación mexicana, por decisión del Constituyente, perdió su capital que era la CDMX, para pasar ser sede de los Poderes Federales. Los gobernados, por lo mismo, ya no pudieron elegir libremente a sus autoridades inmediatas y en cambio se vieron sometidos a poderes federales, elegidos por y para todo el país, y por lo mismo un tanto distantes de una correcta política y administración de su problemática cotidiana.

Entonces si toda esta población, todos estos ciudadanos, estos gobernantes, esta entidad federativa, que por sí misma y constitucionalmente debió ser la más importante de la federación y no lo ha sido, siempre se ha visto justo su reclamo de un orden jurídico fundamental que garantice su máxima autonomía e independencia, aun siendo la sede de los Poderes Federales.

El resumen de las penurias políticas por la disminuida manera en que se ha mantenido al DF durante los Siglos XIX, XX y parte del XXI, es el siguiente, que comprende los factores pueblo, territorio y gobierno.

La CDMX desde sus inicios y hasta épocas posteriores, fue tratada autocráticamente, lo que al parecer fue haciéndose la costumbre más natural y corriente, ya que los poderes generales asentados en su territorio gobernaron a sus habitantes conjuntamente con el todo llamado México; más cuando se obtiene la independencia y casi de inmediato la forma de estado federal, emerge la coyuntura para, como al resto del país, se le estructurara un gobierno propio y adecuado a sus necesidades ciudadanas, urbanas y democráticas, además de configurarse como DF sede de los Poderes Federales y Capital de la República.

Como se mostró en el Capítulo I, las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, para del DF, siguieron un esquema de gobierno federal único: el Congreso de la Unión: su legislador; el Presidente de la República: su gobernante y administrador, al través de un gobernador, regente o jefe de departamento; y los altos integrantes de sus órganos jurisdiccionales nombrados por el Congreso General. El Ayuntamiento, su única autoridad local inmediata en diversas demarcaciones.

En cuanto a los derechos políticos de sus habitantes, residualmente solo les correspondió elegir a su gobierno municipal y a las autoridades federales.

Su territorio en 1824: un círculo con centro en la plaza mayor de la ciudad de México y radio de dos leguas (aproximadamente 55 kilómetros cuadrados),¹⁵³ y después de diferentes conflictos y variantes, por convenios con los Estados vecinos, a la fecha cuenta con una extensión de 1 495 k2.¹⁵⁴

En 1928 se suprime el Municipio en el DF. Y después de esta fecha, comienza la ruta constitucional para ir caminando de un gobierno federal único a un cogobierno y luego a un autogobierno, a veces simulado, para el DF.

En 1977, como derecho político ciudadano, para las leyes y los reglamentos, se dispone que sean sometidos al referéndum y que podrán ser objeto de iniciativa popular conforme a una ley secundaria.

Diez años después se establece su Asamblea de Representantes, como órgano de representación ciudadana y de elección popular; de escasas facultades legislativas y de gestión, muy limitadas por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

¹⁵³ McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de Dos Leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*. 2ª. Edición. Zinacantepec, Estado de México. El Colegio Mexiquense A.C. Gobierno del Estado de México, 2013., p11.

¹⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&c=09>

En la modificación de 1993, que no tuvo vigencia, resalta con bastante claridad el cogobierno de poderes federales y órganos locales. Continúa con amplias y fundamentales facultades el Congreso de la Unión, pues establece el régimen interno de la entidad; el Senado o la Comisión Permanente pueden remover al Jefe del DF. La Asamblea de Representantes permanece con facultades expresas y limitadas; y sus proyectos de disposiciones y temas prioritarios de requerimiento presupuestario, habrían de ser revisados y aprobados por el Presidente de la República.

En lo atinente al ejecutivo, el Presidente de la República se reserva importantes líneas de control sobre el DF, entre ellas una de corte parlamentario ya propuesta en 1850, la de nombrar al Jefe del DF, de entre los representantes mayoritarios de los legislativos local o federal. Se confiere al Jefe del DF iniciar leyes y decretos, y en exclusiva la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, ante la Asamblea de Representantes (pero los techos de endeudamiento competen a los poderes federales); así como ejecutar las leyes y decretos de la misma y las del Congreso de la Unión para la entidad. Está aquí comprendido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En esta reforma también se alude implícitamente las Delegaciones y expresamente a los Consejos Ciudadanos de elección directa, al igual que se prevén las Comisiones Metropolitanas.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, nombrados por el Jefe del DF con aprobación de la Asamblea de Representantes, y los jueces de primera instancia y demás órganos, se sujetaran a lo que determine la Ley Orgánica.

En la reforma de 1996, continua el cogobierno con la consabida distribución de competencias y facultades entre poderes federales y órganos locales.

Al Congreso de la Unión le corresponden estas nada menores facultades expresas para el DF: Expedir su Estatuto de Gobierno (que hace las veces de su Constitución); normar su deuda pública; y emitir disposiciones que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión. Sus facultades implícitas: legislar para la entidad, salvo en las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa. Por su parte, ésta, quedará conformada por diputados de elección popular, tiene mayores facultades y poderes legislativos. Se incluye su Contaduría Mayor de Hacienda.

Las atribuciones expresas del Presidente de la República para el mismo Distrito son iniciar sus leyes ante el Congreso de la Unión; proponer sus montos de endeudamiento; expedir sus reglamentos; proponer al Senado quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción. El Jefe de Gobierno del DF es de elección

popular y en el caso de su falta absoluta la Asamblea nombra al sustituto. Le corresponde cumplir y ejecutar las leyes que para el Distrito expida el Congreso; promulgar, ejecutar y publicar las leyes expedidas por la Asamblea; y estar al frente de la Administración Pública de la entidad, dentro de la cual se establecerán los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial (Delegaciones), que también serán de elección popular.

En el sector judicial, aparece ya el Consejo de la Judicatura del DF (Instituido en 1994, en la reforma de la Fracción VII del Art. 122)¹⁵⁵

En 2012, se faculta a la Asamblea para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del DF ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea.¹⁵⁶

Respecto a derechos políticos, también se faculta a la Asamblea para legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del DF, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El DF contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Y se repite, otra vez la facultad para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del DF ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea.¹⁵⁷

1.1.-Esquema rancio de gobernar la Ciudad de México.

De 1824 a 1987, resalta que para el gobierno y administración del DF, no fueron particularmente instituidos e ideados órganos con representación y responsabilidad política, además de la del ejecutivo federal, para atender al momento su propia, compleja, creciente y dinámica problemática y prevenir su futuro, sino más bien estructuras administrativas para su control económico y político por parte de la federación; lo cual a nuestras mayorías constituyentes les pareció siempre lo más lógico en su concepción de DF. Y concomitantemente en el terreno de los derechos políticos, fue usual ignorar al pueblo a la hora de su diseño constitucional, preocupado más en lo orgánico que en lo dogmático.

¹⁵⁵ D.O.F. 31-XII-1994.

¹⁵⁶ D.O.F. 9-VIII-2012.

¹⁵⁷ D.O.F. 7-II-2014.

Estas expresiones de distinguidos integrantes de los constituyentes en diferentes momentos, denotan la falta de derechos políticos de los capitalinos: A 160,000 habitantes, se les despoja del derecho de elegir a sus representantes; no se consultó al afectado pueblo de la ciudad; indemnizar a los habitantes por la pérdida de sus derechos políticos; se establece condición suspensiva a los habitantes del Distrito para formar ya un estado de la federación; aceptar el pupilaje del Gobierno General qué tanto pesa sobre el Distrito, privado hasta de elegir popularmente su ayuntamiento; *“¿porque el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local?”*; los Estados ganarían con los poderes generales consagrándose al interés de la Unión y dejaran de ser autoridades locales; tener un gobierno propio y existir como Estado de la federación que sean una verdad práctica y no una vana promesa; que el Congreso no pude querer imponer una especie de pena a la población de la CDMX, mientras por estas o aquellas causas residan aquí los poderes de la federación, si tal se hiciere, se excitaría al Distrito a la rebelión para reivindicar sus derechos; que el Constituyente debe detenerse ante el riesgo de cometer una injusticia, no ya contra población tan numerosa, sino aun contra un solo ciudadano; al establecer condición suspensiva para crear un Estado de la federación, en apariencia se concedía algo, pero se consumaba el despojo de los derechos de los habitantes de la CDMX, al impedirseles elegir gobernador y una asamblea; imposibilidad de un verdadero funcionamiento democrático de un Municipio en la CDMX, por no ser esta libre, autónoma ni nada, al vivir de los recursos de la Federación; tradición del ayuntamiento en la CDMX, aun cuando ya haya habido el caso de que se le redujo a la minoría de edad; incongruencia revolucionaria negar el derecho de elegir a sus autoridades a 300 mil habitantes pobres, no incluyendo a los 300 mil habitantes ricos que residen en la CDMX. Y el mayor y más contundente sentir en la idea de que: revoluciones iban y venían al igual que cambios políticos, tanto en el centralismo y la dictadura como en el federalismo, y que el distrito siempre había sido tratado con la punta del pie, que los ciudadanos capitalinos esperaban mucho de la revolución de Ayutla y que también saludaron con júbilo la reunión del Constituyente, pero todo parecían ilusiones fallidas, que se habían ido perdiendo poco a poco, si se cree que los futuros congresos pueden dar una organización democrática al DF.

Fue hasta llegado el año de 1987, que por presiones políticas de fuerzas antes encadenadas y a regaña dientes y cuenta gotas, y con la idea de que el DF asuma una autonomía equivalente a la que tienen las otras entidades federativas, que se hicieron los cambios constitucionales aludidos para ir armando su propio gobierno.

Ahora se puede decir, que los denotados rezagos histórico-constitucionales, quedaron en gran medida saldados en el texto supremo, con la Reforma Política de la

CDMX, promulgada y publicada el 29 de enero de 2016, pues conforme a ella la ciudad tendrá diferente *estatus*; los poderes federales para actuar sus funciones desde la ciudad, contarán con el régimen adecuado establecido en el Artículo 122 de la Constitución Federal y en ley del Congreso de la Unión; los capitalinos tendrán su propia Constitución, acotada por lo establecido en el mismo numeral, pero al fin sus propios poderes inmediatos y locales; las demarcaciones territoriales contarán con sus Alcaldías; la conurbación, otro experimento de régimen y gobierno; y todo en su conjunto, un sistema financiero que trata de ser más acorde con la realidad.

No obstante, subsisten carencias políticas y por ende necesidades, que a continuación se irán señalando.

1.2.- Un Poder Legislativo para una gran urbe.

El recorrido de un legislativo propio del DF, comenzó en 1987 con la etiqueta de órgano de representación ciudadana, por ser de elección popular, con facultades menores y una muy marcada sujeción a lo federal. Luego con las reformas constitucionales de 1993 y 1996, su integración y poderes fueron más consistentes, pero con facultades legislativas expresas, esto es, limitadas por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del DF, dictado por el Congreso de la Unión.

Con la reforma constitucional del 2016, se determina para el Poder Legislativo de la CDMX, que: sus integrantes deberán ser electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional; con reelección consecutiva hasta por cuatro años; un periodo de tres años. Se establecen diques a los partidos para evitar la sobre representación, En cuanto a facultades legislativas, que también se establecen en la Constitución Federal, se reitera la de aprobar la ley de ingresos, e igual se confirma su facultad presupuestaria. Se le da carácter de constituyente permanente local y forma ya parte del nacional. Se menciona como facultad de control de gobierno, la de revisar la cuenta pública anual por medio de su entidad de fiscalización. Lo restante para este poder, corresponderá a la Constitución local.

Por lo que se ve, aún continúa el prurito de la Federación de intervenir más allá de lo necesario en la CDMX, pues no puede considerarse de otra forma, el que en la constitución federal se establezcan los mandatos mencionados, que muy bien pudieron dejarse a la libertad del constituyente y la Constitución para la entidad, salvo lo relativo a que la Asamblea local intervenga en los cambios de la Carta Suprema.

En la señalada línea, está también la integración oficialista y antidemocrática de la Asamblea Constituyente de la CDMX,

Es por todo ello que se ve difícil, que se satisfaga la necesidad de que en el ordenamiento constitucional de la ciudad se adopten medidas para alcanzar una Asamblea de la CDMX, con la necesaria y máxima representación de la comunidad ciudadana y no solo del sector político, así como la protección de los menos escuchados. A pesar de que esto constituye un rezago democrático, los grupos de interés y sectores políticos de la capital, tienen en sus manos el control hasta ahora efectivo, para impedir la libre expresión de la voluntad comunitaria, la independencia de la Asamblea y el ejercicio eficaz de sus funciones legislativa, presupuestaria, de control y vigilancia del ejecutivo y de ser centro del auténtico debate político.

De continuar así el sistema, no obstante la reforma, seguirá como atraso histórico y carencia capitalina, el no tener un legislativo a la altura de las grandes, múltiples y complejas necesidades, en todas las materias, de una de las ciudades más grandes del mundo.

1.3.- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En cuanto al Jefe del DF, la fórmula establecida en la reforma de 1993 de nombrarlo el Ejecutivo Federal de entre los integrantes del legislativo federal o local, no pudo probar su funcionamiento por no haber entrado en vigor. Y en la reforma de 1996, a pesar de que el Jefe de Gobierno del D F es electo por los ciudadanos, al cogobernar con el Presidente de la República, se aminora la responsabilidad política de ambos, respecto a los nombramientos del procurador de justicia y del jefe de policía. Se le dejó muy subordinado al preverse su remoción del cargo por el Senado, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el DF.

En la última reforma constitucional del 2016, al Jefe del Ejecutivo capitalino se le enmarca en un orden de máxima autonomía: al poder seguir siendo electo por el voto popular; durar en el puesto seis años; tener a su cargo el gobierno y la administración pública de la ciudad; no poder ser removido ni nombrado por los poderes federales; corresponderle la dirección de la seguridad pública de la entidad, así como el nombramiento y remoción del jefe de la fuerza pública, quien también podrá ser removido por el Presidente de la República por las causas graves que determine la ley.

Además de quedar superados los anteriores puntos que fueron materia de frecuentes críticas, también por la última reforma corresponde al Jefe de Gobierno formular el proyecto de Constitución para la CDMX y designar seis representantes para

integrar el constituyente capitalino. Situación privilegiada que manejada con experiencia, previsión y mesura puede llevar, entre otras cosas, a estructurar un ejecutivo local futuro que en los hechos responda a las necesidades de buen gobierno y administración para el esplendor de los derechos de los gobernados y administrados capitalinos.

Si bien la administración pública ya cuenta con escasas prevenciones en la Constitución Federal, relativas a remuneraciones y unidad presupuestaria, en todo lo demás existe una gran oportunidad para configurarla de manera tal que responda a las necesidades de eficacia y eficiencia en su desempeño; y la estructura y coordinación para atender con prontitud y contundencia a la población en su conjunto en las materias propias, comunes y más generales de la gran urbe.

1.4.- Alcaldías capitalinas.

En el gobierno y administración de la CDMX, los ayuntamientos primero, luego las delegaciones y ahora las alcaldías, constituyen los órganos inmediatos para enfrentar y resolver la problemática regional de la comunidad.

Fundado en 1519 y suprimido en el DF en 1928, el municipio ciertamente se convirtió en una tradición, pero terminó siendo sustituido en el mismo Distrito por las delegaciones a partir del último día del citado año de 1928, mismas que a partir de entonces se fueron estableciendo como órganos administrativos en las sucesivas leyes orgánicas de la entidad, hasta llegar a su actual regulación como órganos políticos-administrativos, en su Estatuto de Gobierno y en la Constitución Federal.

En 1997 serían de elección indirecta y a partir del 2000 de elección directa, por voto universal, libre y secreto, según el décimo transitorio de la reforma al Art. 122 constitucional de 1996. No obstante y con relación a estos órganos territoriales aún existen reclamos en cuanto a su diseño institucional, cuyos contenidos de solución son para incluirse en la futura Constitución de la CDMX.

Ignacio Marván Laborde, menciona estos puntos que habrían de haberse tomado en cuenta para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones:

“a) Reorganización de la división política del D. F. y denominación de las demarcaciones.

b) Personalidad jurídica y patrimonio del nuevo órgano, competencias, descentralización, relaciones políticas, jurídicas, fiscales, financieras y

presupuestales entre los dos niveles de gobierno representativo que operarán en la ciudad.

c) Método de elección e integración del órgano de gobierno, reglas de funcionamiento, duración del mandato y mecanismos institucionales de sustitución del órgano electo.

d) Definición de instancias de coordinación y solución de conflictos entre los intereses de la ciudad como un todo, y los intereses de las comunidades que se expresan a nivel de las demarcaciones.”¹⁵⁸

La reciente reforma constitucional de 2016, con las Alcaldías despeja cuestiones planteadas con respecto al gobierno de las demarcaciones territoriales de la CDMX, como la de que si serian o no unimembres, ya que se integrarán por un Alcalde como ejecutivo y jefe de la administración pública de la demarcación; un Consejo de 10 o 15 miembros con funciones presupuestales y de control de gobierno; su competencia será establecida por la Constitución local; su presupuesto lo aprobará la Legislatura conforme a las reglas que han de preverse en la misma Constitución; ésta también indicará los requisitos para sus miembros y algunas bases para su elección.

En esto, otra vez se evidencia la resistencia a dejar que fuera la ciudadanía quien con autonomía política decidiera todo lo correspondiente a sus inmediatos órganos de gobierno y administración, para su servicio, para la solución de sus problemas, para su comodidad, para no seguir renegando de un poder que solo ve sus intereses, en fin para no ver con enojo y aversión cualquier trámite político-administrativo.

1.5.- La cuestión metropolitana.

El vínculo estrecho de las demarcaciones territoriales de la CDMX, limítrofes con los municipios de los Estados vecinos, que conforman las zonas conurbadas, es otro renglón que reclama un orden jurídico estable y definitorio.

Para el tratamiento de las cuestiones políticas y urbanas que en esos ámbitos tienen lugar, entre las opciones que se tuvieron a primera vista y que se pensaron al efecto; una fue generar un nuevo orden de gobierno que trastocaría nuestro sistema constitucional, conformado por la Federación, los Estados, la CDMX, los Municipios y las Delegaciones conurbadas; la otra que sin llegar a la noción de la anterior, fue operar al través de convenios en que las nombradas entidades en uso de su soberanía,

¹⁵⁸ Marván Laborde, Ignacio. *La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano* www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art3.htm.

autonomía o descentralización, participaran en la medida en que decidan hacerlo. Esta fue la acogida por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno. José Luis Luegue Tamargo, por ejemplo y sobre el particular, considera no ha dado buenos frutos la coordinación prevista en la fracción VI del Art. 115 constitucional, pues las comisiones metropolitanas han sido un fracaso y propone una adición al Art. 116 de la Constitución Federal, para que las entidades implicadas hagan una declaratoria de zona metropolitana y así tener facultades para generar órganos con autonomía de gestión, una agencia de desarrollo metropolitano.¹⁵⁹

Pero además de la decisión sobre lo anterior, hace falta subrayar la necesidad de un tratamiento de los derechos de los habitantes directamente afectados por el gobierno urbanístico.

Según la Reforma Política de la CDMX de 2016, será una ley del Congreso de la Unión la que establecerá los mecanismos de coordinación administrativa entre las entidades implicadas, así como las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones para esas áreas. Este método, que finalmente quedará como unilateral y centralizado, aparte de no mencionar nada sobre los derechos de los habitantes de esas áreas, que son sectores de atraso con múltiples reclamos, podría rayar en la invasión de competencias, ya que de inicio no se ve como la plataforma de coordinación y el órgano que se nombra, pudieran ser generados por todos los participantes, que no se debe pasar desapercibido, son la Federación, los Estados soberanos, la Ciudad autónoma y los Municipios también autónomos, así como las Alcaldías.

1.6.-Territorio de la Ciudad de México.

Los límites del territorio del DF quedaron definidos por los convenios entre esta entidad y los Estados de México y Morelos celebrados entre el 9 de diciembre de 1896 y el 21 de julio de 1898, ratificados por el Congreso de la Unión a través del decreto del 17 de diciembre, que se publicó en el Diario Oficial del supremo gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del día 23 de diciembre de 1898.¹⁶⁰

A pesar de que Carranza en su proyecto de Constitución de 1917, proponía ampliación territorial, el DF quedó con los límites que tenía en 1898, pues no fue aprobada su propuesta. Las leyes orgánicas del mismo DF de 1941 en su art. 7 y de 1970 en su art. 9, basan sus límites territoriales en los decretos de 1898; igualmente la

¹⁵⁹Luegue Tamargo, José Luis. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa 1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

¹⁶⁰ Ídem.

vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del DF en su art. 6, que además agrega el Decreto del 27 de julio de 1994.

Conforme a la dimensión territorial, dependiente de convenios como los mencionados, el haber estado o no incluido en el DF sencillamente significo para el ciudadano o vecindado un cambio en sus derechos políticos, que puede considerarse ya no tan significativo ahora como antes, pero al fin un cambio. Y para los órganos de gobierno la modificación de su ámbito espacial de competencia.

Con las reformas a la Constitución Federal de 2016, los convenios para los límites territoriales de la CDMX, en adelante corresponderá efectuarlos a los poderes de la propia entidad, conforme al Artículo 46 de la Constitución Federal; y en cuanto a su división y límites territoriales internos, el Artículo 122, Apartado A, fracción VI, prevé sean definidos por la Constitución Política local. Lo que es un reto por el constituyente capitalino, ya que habrá de buscar satisfacer la necesidad de equilibrio entre las demarcaciones territoriales, tanto en su conjunto, como en los diferentes campos de su vida cotidiana interior.

1.7.-Consolidacion de lo financiero.

En cuanto al sector financiero del DF, es importante tener en cuenta esta observación, en base a tres etapas:

“La primera, de 1824 hasta la última década del siglo XIX, en la cual el problema a resolver era la dependencia que los poderes federales tenían con respecto a los ingresos fiscales provenientes de la ciudad de México; o el gobierno federal controlaba la ciudad de México o ponía en riesgo su fuente más segura de recursos económicos. Una segunda etapa existe de finales del siglo XIX hasta los años setenta u ochenta del siglo XX, a lo largo de la cual el problema de necesidad de recursos económicos se invirtió, ya que fue creciente la dependencia de la ciudad con respecto a los recursos fiscales del gobierno federal; el crecimiento de la demanda de servicios e infraestructura absorbió muchos más recursos fiscales de los que el gobierno del D. F. y sus ayuntamientos podían captar. Y, por último, la etapa actual, la cual se inicia a finales de la década de los años sesenta, cuando la ciudad no sólo se hace compleja, plural y se consolida como un bastión de oposición al régimen priista, sino que tiene que enfrentar la necesidad de financiarse con sus propios recursos y aportar a la Federación más de lo que de ella recibe; a partir de lo cual, comienza a modificarse la concepción constitucional del D. F. que tradicionalmente se había impuesto y comienza

a abrirse paso a la redefinición de las relaciones políticas de esta entidad federativa con el gobierno federal y a la construcción del gobierno representativo local.”¹⁶¹

Dada la situación financiera que se vive en los últimos tiempos, menester es un régimen constitucional propio en el que en lo fiscal y financiero no tenga injerencia determinante la Federación; por ello es que mucho se ha insistido en que la CDMX tenga trato igual al de los Estados en cuanto a endeudamiento y coordinación fiscal; y recibir por ley un Fondo de Capitalidad sin necesidad de negociarlo en el Congreso, y otros recursos adicionales de la Federación; y regular las cargas presupuestarias que representa para los habitantes de la entidad, la exención de impuestos y derechos de todos los bienes de la federación sitios en su territorio: así como el establecimiento de mecanismos de ejecución eficaz del gasto público y rendición de cuentas.

En la última reforma para la CDMX, Artículo 122 Apartado B, se prevé que 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 CDMX en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

1.8.- Una ciudad para los ciudadanos.

Más que manifiesto es el requerimiento de una Constitución propia de la CDMX, como máxima garantía de las condiciones políticas y administrativas para el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones ciudadanas. Una Constitución colmada de derechos humanos y políticos fundamentales, en la que sea prioritario el principio de que la de México es una Ciudad gobernada, organizada y administrada para y con sus habitantes permanentes y transitorios, para sus ciudadanos. Que contenga un sistema democrático en el que la soberanía del pueblo se exprese libre y eficaz al momento de elegir a sus gobernantes, pero también vigilante con mecanismos efectivos de presión o destitución durante todo su ejercicio; que incluya y refuerce la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas, de los planes y programas de gobierno, orientándolos hacia sus necesidades y desarrollo de la comunidad, una plataforma de acción para ese propósito que suprima la influencia insalvable del dinero y de egoístas intereses; normas que establezcan opciones de manifestación, demanda y protesta, con el designio de modificar el efecto negativo en los ciudadanos de las marchas y bloqueos.

¹⁶¹ Ídem.

1.9.- Tratamiento electoral.

Debe pugnarse porque en la Constitución, en materia electoral para la CDMX, no existan límites, cortapisas o candados que impidan la verdadera manifestación política ciudadana hacia la consolidación de un gobierno responsable y representativo y desarrollo de sus instituciones democráticas; y que se establezcan garantías orgánicas para una auténtica impartición de justicia electoral; que se genere participación espontánea y voluntaria en las figuras vecinales; y evite cualquier tendencia de conceder mayor poder a los actores más poderosos.

Máxime ahora que con la reforma de 2016, por una parte el Constituyente Permanente maniató estas acciones al establecer algunos renglones para la elección de los poderes de la CDMX, pero por otra parte, deja su regulación a la Constitución y leyes de la entidad subnacional, sujetándose a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y las leyes generales que de ella emanan. O sea, que dentro de esos márgenes se tendrá la ocasión de regular localmente lo electoral teniendo en la mira de los requerimientos ciudadanos y la democrática integración de su gobierno.

1.10.- Poder Judicial de la Ciudad de México.

El texto del Artículo 122, Apartado A, fracción IV, producto de la reforma de 2016, establece que se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la CDMX.

Que mejor oportunidad para que tal ordenamiento fundamental, dé respuesta a las necesidades de justicia del conglomerado de la CDMX, en cuanto a facilidad, limpieza, transparencia, confianza, agilidad y máxima certeza. Con órganos jurisdiccionales suficientes para la exigencia de atender correcta y eficazmente el número de asuntos que genera su densa población. Integrados por profesionales técnicamente bien preparados; con la mayor experiencia y trayectoria y sobre todo con la responsabilidad, honestidad y la mejor entrega para desarrollar tan honorable cargo. Para la ciudadanización de la organización del Consejo de la Judicatura de la entidad, en mérito a garantizar su independencia y excelente manejo de su importante función.

1.11.- Exigencia política de una Constitución.

La Constitución vista como la forma máxima de expresión de la soberanía del pueblo de la CDMX, es la manera de obtener respeto de las demás entidades de la

federación y del propio gobierno federal. Ya no hay justificación histórica para que las autoridades federales subordinen a las autoridades de la CDMX, por ello es importante la promulgación de su Constitución, ya que así puede construirse una forma original de gobernarse, para mejorar su vida, recuperar su ciudad y tener mayor responsabilidad en el destino colectivo.

Un nuevo esquema institucional para distribuir el poder vertical y horizontalmente en aras de una autonomía en todos los campos que como entidad federativa ha de corresponderle; para con modernidad dotar a sus habitantes de un catálogo de derechos y garantías de su efectividad; y a su gobierno, de facultades suficientes para atender con responsabilidad política y administrativa las más de las necesidades ciudadinas; y ya que se han dado los pasos necesarios para su autogobierno, menester es consolidarlo como el de cualquier entidad federativa, sin menoscabo de que, por su carácter de ciudad capital y sede de los poderes federales, se establezcan disposiciones especiales que regulen la situación, como lo han logrado otros Estados Federales en el mundo.

En la última reforma del 2016 a la Constitución Federal en esta materia, en su Artículo 41, finalmente admite que la CDMX tenga su propia Constitución. Satisfecha esta necesidad, ahora el reto es elaborarla para atender los atrasos históricos, las necesidades presentes y las prevenciones futuras.

2.- Exigencias Económicas.

2.1.- Importancia económica de la Ciudad de México.

La Ciudad de México en sus diferentes etapas históricas, como capital de un señorío, de un imperio, de una colonia y finalmente de un país independiente, ha sido importante centro económico de especiales características.

Los aztecas, arribaron a un contexto de escasez en diferentes sentidos y en lo económico a más del aprovechamiento de los recursos lacustres, se logró que las tierras de la isla produjeran maíz y hortalizas; y por tratarse de una ciudad en ascenso de poder demográfico y social, igual fue menester la expansión territorial por necesidades de subsistencia. En una primera etapa, al través del tributo y un sistema público de intercambio de bienes por servicios para mantener la funcionalidad de la ciudad, sustentaba a gobernantes y servidores en general, incluidos los militares. La relevancia de estos, en lo económico, era por los servicios públicos que prestaban y la función distributiva general en periodos de escasez. Eran fundamentales los comerciantes, que se incrementaron por el grado de especialización y sofisticación que

alcanzó el consumo urbano. En ese sentido, si bien es cierto que las obras hidráulicas fueron de interés, éste fue también básicamente urbano. El Estado mexica tuvo una política de expansión para un crecimiento económico capaz de crear expectativas de movilidad social, y esta táctica le fue fundamental para el establecimiento de su hegemonía. Así la riqueza proveniente del tributo sirvió para la edificación de un sistema que creaba en los habitantes un ambiente de bienestar general.

En una segunda etapa, la acumulación de riqueza generó certeza en todo los sistemas de intercambio; los caminos, las obras de seguridad y las alianzas garantizaban el papel dominante, pero también el sistema de intercambio general del gobierno. La consolidación de un Estado basado en la seguridad daba al aspecto militar una relevancia particular. Había consciencia de que se debía otorgar a los elementos de la milicia algo más que la promesa de una regia vida después de la muerte, también que pudiera tener certeza de abrigo y buena posada en este mundo. Asimismo la había respecto de la necesidad de garantizar los servicios públicos de mantenimiento y vigilancia de la ciudad y de los mercados y de educación y la distribución en caso de desgracia. Existían jerarquías, pero éstas no impedían la participación en el sistema de crecimiento. El poder político se basaba en las conquistas militares que eran producto de la especialización en la guerra. La administración del imperio correspondía a nobles versados, que llevaban registro de las cantidades de productos obtenidas y de su uso y distribución.

La estabilidad se obtuvo merced a la administración, la milicia y el comercio que propiciaron el intercambio con los demás pueblos hasta la formación del dominio territorial y la zona de influencia de la organización encabezada por el pueblo mexica.¹⁶²

Las generalidades económicas de la Nueva España, que incluyen a la CDMX, por esto se caracterizaron: esclavitud, encomienda, repartimiento y obrajes; despoblación indígena dando acceso a españoles y criollos en tierras antes ocupadas por las comunidades; explotación y dominio de la minería; la agricultura, de considerable influencia en la sociedad colonial, con la hacienda, unidad económica por excelencia en la Nueva España que se convirtió en autosuficiente y atrajo a pueblos indios y otra población dispersa por tener servicios religiosos y aprovisionamiento seguro; las del valle se orientaron al abastecimiento del mercado de la CDMX y fueron la base de la oligarquía concentrada en la capital y poder económico de congregaciones religiosas y caciques; las manufacturas y oficios en que destacaban los

¹⁶² Ávila Sandoval, Santiago. *Una reflexión sobre la historia de la economía prehispánica*. Análisis Económico, núm. 39, vol. XVIII, tercer cuatrimestre de 2003., pp. 330 a 336
<http://www.analiseconomico.com.mx/pdf/3915.pdf>

textiles, que entregaban su producción a las tiendas de la ciudad; la ganadería, como actividad de amplio desarrollo, por las condiciones climática, topográficas y enormes pastizales y arbustos, generó la rápida proliferación de animales domésticos. Las veredas y senderos preexistentes y establecimiento de otros hacia poblaciones, ciudades y puertos preestablecidos o de nueva construcción, basaron los sistemas carreteros de la Colonia, que partían de la CDMX, con su Casa de moneda y servicios regulares de correos, bestias de carga, seres humanos y carretas y diligencias para transporte e intercambio de productos, que mucho tuvieron que ver con la expansión en el medio físico, pero también con los motivos económicos, sociales, religiosos, políticos, culturales, de salud y militares propios de mediados del siglo XVI,¹⁶³

En 1603 se creó en la Nueva España el Consulado de la CDMX encargado de regular las ventas, cambios, seguros marítimos y terrestres, cuentas, pagos y las operaciones y los asuntos relativos al comercio de mercaderías. También el Consulado vigilaba la llegada de las flotas y los galeones a Veracruz, y la del galeón de Manila a Acapulco; controlaba las importaciones y exportaciones y fijaba el pago de los derechos de ida y vuelta.¹⁶⁴

Los monopolios en favor de la economía española, impedían producir las mercaderías que venían de España, comerciar entre los americanos y comprar a otros europeos; al Consulado de comerciantes de la CDMX correspondía el control directo del comercio al mayoreo y menudeo; decisión de las autoridades de ubicar los mercados urbanos en espacios públicos; jerarquización de los mercados de la Plaza Mayor: en la base mercados al menudeo de abastos y manufacturas artesanales de los indígenas y las castas, y en la cúspide el gran comercio de las tiendas o cajones de profesionales que acaparaban mercancía; presencia reducida del Cabildo: rentaba espacios y establecía normas muy generales, tocaba a los propios comerciantes y vendedores disponer y regular la venta al público; el *Baratillo* comenzó como obra piadosa y con el tiempo se relacionó con actividades ilícitas, que se procuró « extirpar ».¹⁶⁵

El Gobierno español y la elite colonial en 300 años de dominación, crearon una economía defectuosa pero estable y suficiente de comodidad para la clase cúspide y para auxiliar a los propósitos ultramarinos del imperio español. La revolución

¹⁶³ Jarquín O., María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos. "Breve Historia del Estado de México", coordinada por Fernando Rosenzweig. El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. 1995, http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/edomex/html/sec_13.html

¹⁶⁴ *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias*. Libro Nono. Título cuarenta y seis. <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/indice/indice.html>

¹⁶⁵ Olvera Ramos Jorge. *Los mercados de la Plaza Mayor en la ciudad de México*. <http://books.openedition.org/cemca/546?lang=es>

de independencia y la anarquía posterior destruyó casi todo lo que se había hecho, la economía nacional en decadencia, el campo improductivo afectado por el latifundismo y la falta de comunicación, la minería arruinada, el comercio con dificultades, la industria naciente impotente ante la competencia foránea y el gobierno carente de recursos, débil ante las presiones del clero, el ejército y los agiotistas.¹⁶⁶

Hacia el final del periodo colonial, la economía de la Nueva España tenía serios problemas. La guerra de Independencia vino a recrudecerlos y se fueron generando otros más. La abolición de la esclavitud, la promoción de la restitución de tierras a las comunidades indígenas y la absorción por el movimiento de masas de trabajadores, provoca al alto clero y criollos acomodados para que con sus recursos armen y alimenten al ejército realista para ir contra ella. No obstante, finalmente se logra la independencia; sin embargo, la herencia colonial se transmitía y marcaba a la nueva nación independiente.¹⁶⁷

Fue el imperio del agio, la verdadera forma de gobierno en que tuvo que vivir la nacionalidad nueva con diferentes etiquetas: federalismo, centralismo, dictadura. Así, mientras el ingreso nacional disminuye, el de los agiotistas crece y posteriormente estos comerciantes-financieros serían los que comprarían las haciendas y otras propiedades urbanas de la Iglesia cuando se pusieron en venta a causa de la desamortización de los bienes del clero y como también se anima el mercado de la tierra, sobre todo en la región central del país, se establece, de esta manera, un puente entre los antiguos y los nuevos grandes hacendados. La pirámide socioeconómica, después de 1821, tenía esta estructura: comerciantes, industriales, mineros y grandes hacendados constituían la clase alta en la que predominaban criollos y extranjeros, eran el primer estrato social; luego el alto y bajo clero, cuya desigualdad, como entre los civiles, era la diferencia ingresos; en tercer lugar estaba la burocracia y los oficiales del ejército; y al final, la inmensa mayoría de la población, grupo heterogéneo y miserable, con muy escasas alternativas de mejorar: indios en sus comunidades, trabajadores de tierras de haciendas, de minas e industrias, sirvientes y vendedores ambulantes.¹⁶⁸

A mitad del siglo XIX, en la capital del país, un puñado de individuos y corporaciones –no más de 40– concentraba la mayor parte de la propiedad urbana,

¹⁶⁶ Ortiz Pinchetti, José Agustín. *Situación Económica Social de México de la Independencia a 1870*. Jurídica-Anuario., p. 292. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/3/pr/pr20.pdf>

¹⁶⁷ Tello Macías, Carlos. “*México independiente: los primeros cien años*” en Crecimiento y desarrollo económico de México. Flores Salgado, José. Coordinador. Colección Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias. Primera edición 2010. Universidad Autónoma Metropolitana., pp. 22, 24 y 25.

http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/libros/crecimiento_desarrollo.pdf

¹⁶⁸ Ídem., pp. 32 y 33.

mientras que 98.6% de la población total no tenía acceso a la propiedad de su vivienda. Por su parte, el clero arrendaba sus numerosas propiedades urbanas, monopolizaba el mercado de dinero y crédito.¹⁶⁹

Naturalmente que los fenómenos económicos del país en el período de la reforma, marcaron también a la CDMX. La situación económica de la población condicionaba el ejercicio de los derechos establecidos en los ordenamientos a partir de la Constitución de 1857, de donde estos no eran suficientes por si mismos para hablar de un pueblo libre, republicano ni mucho menos venturoso. En el Constituyente 1856-1857 se sostenía que los problemas sociales del país se encontraban en la propiedad de la tierra, y que la solución era dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él. Lo que tenía congruencia ya que, a mediados del siglo XIX, era un país esencialmente agrícola, y las fortunas urbanas descansaban, en buena medida, en la propiedad de la tierra y en la comercialización de sus productos. La riqueza derivada de la minería y de la naciente industria no estaba del todo disociada de la propiedad rural. Frente al planteamiento de someter su ejercicio a ciertas restricciones derivadas de su función social, finalmente prospera la idea liberal, individualista, del derecho de propiedad. No se limita en forma alguna; al contrario, en la Constitución se establecen los mecanismos legales para acabar con las formas tradicionales de propiedad, en particular la comunal, todavía difundida ampliamente en el territorio nacional. La economía, además, se vio influida negativamente por la Guerra de Reforma, la amenaza de intervención, por deuda no pagada por el gobierno a particulares, de Gran Bretaña, España y Francia, que se llevó a los hechos solo por esta última que avanza con sus tropas a la CDMX.¹⁷⁰

Por lo que se refiere a la desigualdad económica de los mexicanos, las cosas no cambian mucho en los años de la República Restaurada. Fue por los años 1860-1878, que la economía inició su recuperación, con acciones como: Pacificar la República, fortalecer la hacienda pública, ampliar los caminos, hacer crecer la red ferroviaria (en 1872 se unen, en Cumbres de Maltrata, los rieles del primer ferrocarril, el Mexicano, que conecta la capital de la República con el puerto de Veracruz), atraer el capital externo, instituir el mercado financiero (el Banco de Londres, México y Sudamérica llega a México en 1864), estimular la libertad de asociación y de trabajo, el desarrollo de la industria y la modernización de la agricultura, la subdivisión de la propiedad territorial. Un tropiezo más en la economía se da con la reelección de Benito Juárez y luego de Sebastián Lerdo de Tejada, ya que en contra se levanta Porfirio

¹⁶⁹ Ídem., pp. 34 y 35.

¹⁷⁰ Ídem., pp. 38 a 40.

Díaz hasta que es electo Presidente de la República en 1877 dando inicio a una dictadura personal de tres décadas.¹⁷¹

Por la política centralista que promovió Porfirio Díaz y el incremento en las comunicaciones, la capital se consolidó como el mercado más importante de la Nación y su actividad industrial aumentó aún más su importancia.

En adelante, por citar algunos datos, hubo períodos (1900 y 1940) en que la CDMX aceleró sus aportaciones al PIB nacional (del 9% al 30%); denotando su velocidad en crecimiento económico y fomento importante a las economías de aglomeración, asociadas a la concentración económica y demográfica.

El empleo, en la capital del país, experimentó un fuerte impulso (entre 1930 y 1980 se multiplicó más de 16 veces); las actividades relacionadas con los servicios en ocasiones han sido altas y las pertenecientes a la industria en veces han presentado disminuciones; el modelo de desarrollo estabilizador bajo el esquema de Sustitución de Importaciones (1940 y 1970), aseguró la importancia económica de la CDMX, ya que su aportación al PIB nacional pasó de 30% a casi 38%.

En fin, que en el largo plazo, la participación del DF en las actividades secundarias del país se redujeron del 36.27% en 1940, al 24.49% en 1970 y 15.97% en el año 2005; a su vez, el sector servicios también disminuyó su aportación al total del sector nacional pasando del 46.64%, al 31.86% y al 25.84% en esos mismo años; los trabajos de transformación disminuyeron su proyección en la economía capitalina, pasando de 29.3% en 1980, a 21.5% en 1993, y a 18.9% en el año 2005; si bien se redujo la contribución del sector servicios del DF a nivel nacional, este aumentó dentro de su estructura productiva, de tal manera que mientras que en el año 1980 representaba el 70.3% del PIB total de la ciudad, para 1993 era el 78.4%, y en el año 2005 subió al 81.0 por ciento,

El sector primario no tiene importancia relativa; estas tendencias confirman el proceso de tercerización que experimenta la economía de la CDMX; en función de políticas de descentralización administrativa y de fomento de actividades productivas en el territorio nacional, así como por los efectos asociados a la incorporación al TLCAN, la ciudad comenzó un lento proceso de dispersión económica y poblacional,

A partir de los noventa, el gobierno federal han sido de claro corte neoliberal, acorde con las recomendaciones hechas por la financieras internacionales, tales como:

¹⁷¹Ídem., pp. 41, 44 y 45.

a) adelgazamiento del Estado, b) control del gasto público, c) contención de salarios, d) desregulación del sistema financiero y, e) apertura comercial casi indiscriminada, entre otras, cuyo resultado ha sido: un crecimiento bajo y errático del producto nacional; por efecto del agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones y los reacomodos derivados del modelo de apertura económica, el crecimiento y la participación económica del DF en el total nacional, han ido perdiendo importancia relativa,

Entre 1993 y 2010, la CDMX contribuyó en promedio con el 20.43% del PIB nacional, mientras que el Estado de México, principalmente (ZMVM) aportó el 9.78; la participación del DF en el PIB nacional entre 1993 y 2002, pasó de 23.78% a 22.02%%; entre 1998 y 2003, el sector terciario registró una caída de casi cinco puntos de participación en el PIB terciario nacional; a partir de los años 80 bajó la creación de empresas y empleos industriales en la CDMX y aumentó el empleo en los servicios; el estancamiento de nuevas empresas de este sector refleja un proceso de atomización de unidades económicas muy pequeñas de tipo familiar y revela aumento de empleos informales, sin seguridad social, el autoempleo y el proceso de precarización del mismo.¹⁷²

2.2.- Normativa constitucional económica para la Ciudad de México.

En nuestros días es menester, incluir en las normas constitucionales las “... destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”.¹⁷³

En el orden federal:

“... la Constitución asegura [...] libertades que son relevantes para el funcionamiento de la economía: la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo (artículo 5º.), la libertad de asociación (artículo 9º.), la libertad de

¹⁷² Sánchez Almanza, Adolfo. *La Evolución de la Ciudad de México*. Informe del estado de desarrollo social en el Distrito Federal. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. México D.F. 2012., pp. 7 a 15. http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/evo_cmexico.pdf

¹⁷³ Vizcaíno López, María Teresa. *Derecho constitucional económico y sus principios en el Estado mexicano*. Universidad Latina de América. Revista Jurídica. IUS. <http://www.unla.mx/iusunla20/reflexion/derecho%20constitucional%20economico%20y%20sus%20prin.htm>

*tránsito y de residencia (artículo 11), y la libre concurrencia o competencia (artículo 28).”*¹⁷⁴

Además, sabemos que la misma Constitución Federal contiene normativa sobre rectoría económica del Estado, economía mixta, planeación democrática y delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado.

Como también las constituciones de las entidades federativas han recogido principios de similar temática, menester es presentar requerimientos de este orden para las normas fundamentales de la CDMX.¹⁷⁵

Para el equilibrio entre la intervención del Estado en la economía y el libre juego del mercado, siempre existe la necesidad de que ambos se modelen por el interés público y la responsabilidad social; esto en la normativa jurídica de nuestros tiempos viene a ser el fiel en la estructuración de un orden de esa naturaleza.

Las complejidades de la estructura económica de una Ciudad como la de México, requieren que su gobierno cuente con facultades para que se atiendan problemáticas que se producen en diferentes terrenos, estos pueden identificarse siguiendo el Perfil Socioeconómico del DF.¹⁷⁶

Los sectores agropecuario; minería; industria manufacturera; construcción; electricidad, gas y agua; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, comunicaciones y almacenaje; financiero, seguros, inmobiliario y de alquiler; servicios comunales, sociales y personales; requieren acciones gubernamentales para ser enlazados productivamente en beneficio de la sociedad capitalina y no dejarse evolucionar como islas en el mar del libre mercado.

El DF ocupa el primer lugar nacional en recepción de Inversión Extranjera Directa, por lo que se requieren mecanismos legales y administrativos de mayor permanencia para promover e incentivar lo más posible su incremento, pues ha decaído y su aplicación en áreas motoras para un mayor efecto económico y mejor beneficio para el equilibrio social.

¹⁷⁴ Madrid de la, Hurtado, Miguel. *Régimen Económico en las Constituciones. de los Estados.*, p. 237
biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/23.pdf

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ *Perfil Socioeconómico del Distrito Federal*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Junio de 2009, pp. 11 a 20.
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0372009.pdf>

El renglón turístico de la CDMX, por su suma importancia, requiere atención integral para que se le agreguen elementos propios y circundantes que lo fortalezcan implementando políticas públicas que tengan bases constitucionales.

El Reporte de la Secretaría de Desarrollo Económico del DF,¹⁷⁷ muestra que “... *la Ciudad de México crece gracias a su comercio popular, al menudeo, al repunte extraordinario del sector inmobiliario...*” sectores que particularmente también ameritan disposiciones jurídicas que mejor los habiliten.

También menciona la rápida recuperación de la construcción y que el DF sigue siendo la zona de mayor plusvalía y de mayor atractivo para el desarrollo inmobiliario, lo que representa un gran reto para su orden urbano y su estilo de cambio territorial. Son fenómenos que por su gran importancia exigen, como otros más, inclusión en la temática de una carta magna local, conforme a los principios de sustentabilidad y equidad social.

Sobresaliente en el terreno económico es lo relacionado con el empleo y el salario, el citado Reporte destaca índices en la CDMX de la población económicamente activa y población ocupada por niveles de ingreso, tasa de desempleo, trabajadores asegurados y empleos formales, ocupación en el sector informal, ocupación en condiciones críticas; ingresos por remesas familiares, salarios de cotización y tendencia laboral de la pobreza-intervalo de salario. Gran tema que no puede quedar al margen de una constitución local, bajo la tónica de la función social de los elementos de la gran urbe que concurren en la economía, como el uso de la tierra y la propiedad, entre otros.

Enmarcará todo lo anterior o se vinculará necesariamente con ello, el contenido constitucional local que se refiera al gobierno de la entidad como guía de la economía ciudadana, a la ineludible y necesaria coordinación con los diferentes niveles de gobierno que existen en nuestra federación, al gran respaldo económico generado por la actuación conjunta de los sectores público, privado, social e inversión extranjera, a la libre competencia, libertad de competencia y libertad de consumo, a la planeación democrática para, entre otras cosas, conectar los modernos e innovadores procesos productivos, tecnológicos, de la comunicación y el intercambio comercial global, con

¹⁷⁷ *Reporte Económico de la Ciudad de México*. Secretaría de Desarrollo Económico, del Gobierno del Distrito Federal.

<http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx/pdf/Analisis-Reporte-Economico-Tercer-Trimestre-2014.pdf>

realidades de la ciudad que viven ajenos a ellos, en fin para atender a los retos económicos de la ZMVM y los posibles conflictos que surjan en la materia. En otras palabras, conjugar la economía de mercado con la economía social.

3.- Exigencias sociales.

3.1.- Problemas sociales nacionales, marco de los de la Ciudad de México.

Son los problemas sociales los que subyacen o hacen posibles las transformaciones políticas y económicas, por ello su historia es concomitante. Los casi 700 años de encuentros y desencuentros, de victorias y derrotas, de las crisis y los momentos vitales de la sociedad mexicana, lo denotan. Nuestro antepasado se llenó de luchas en el ambiente de una contradictoria realidad social, signo de un intenso cambio histórico.

Al referirnos a las cuestiones sociales de nuestro país, lo estamos haciendo también a las de la CDMX donde muchas se evidencian con mayor claridad. Es José Woldenberg, quien comentó el libro de Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, proporciona los datos que enseguida se mencionan del desarrollo de este género de problemas.

Nuestra endémica desigualdad social, es el hilo conductor que subraya acontecimientos de nuestro pasado y presente. En el México prehispánico, la Colonia y hasta nuestros días, tal desigualdad parece imbatible y más se ve con el contacto de América y Europa, ya que los conquistadores no son lo mejor de ésta y unos vinieron para que su regreso fuera lleno de riquezas y otros se quedaron para repartirse en grande el territorio conquistado y a sus habitantes para trabajar para ellos.

La guerra de Independencia y las luchas que continuaron, social y económicamente, impactaron negativamente al país; más sin embargo, dieron las bases a nuevas y renovadas relaciones sociales. La difícil construcción del Estado nacional en el siglo XIX, las pugnas entre los grupos emergentes, el poder del clero, el apetito territorial de los Estados Unidos y la guerra con Francia hacen difícil el crecimiento y la desigualdad continúa. Todo lo cual casi no sufre alteración en la República restaurada. La igualdad jurídica que entonces se construyó tuvo que enfrentar poderosos intereses para asentarse aunque fuera nominalmente.

El Porfiriato, que entre otras cosas generó concentración política y económica en la CDMX, en materia de desigualdad, no tuvo logros significativos.

“La Revolución puso en acto una serie de reivindicaciones tendientes a modificar las relaciones sociales en el país. En el terreno político, un potente reclamo democrático. Y en lo social, el reparto agrario y los derechos de los trabajadores, como resortes para edificar un país menos polarizado. En conjunto, un horizonte para México que debía conjugar libertades y equidad, ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales.”

Después del movimiento armado y los dolorosos acontecimientos posteriores, es en la presidencia de Lázaro Cárdenas, que se impulsa el establecimiento de organizaciones agrarias y de trabajadores y un programa para la disminución de la pobreza, reparto agrario, actitud diferente del gobierno frente a las huelgas, en un intento sostenido en búsqueda de la igualdad.

De 1940 a 1982, a pesar del crecimiento económico y estabilidad política, y una tendencia al mejoramiento de todas las clases sociales, las brechas de la desigualdad continuaron inmovibles. En este lapso se dio el movimiento estudiantil de 1968 con énfasis contrario al autoritarismo gubernamental y como reclamo de espacios para la manifestación de inconformidades y de ideas; en tal movimiento democratizador se colocaron, paradójicamente, quienes habían sido beneficiarios del crecimiento económico y sus procesos de urbanización, educación y modernización.

La creación del Seguro Social, ISSSTE, Infonavit, Conasupo, Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), Coplamar, Comisión Nacional de Zonas Áridas, expansión de la matrícula educativa, etcétera, tienen la clara orientación de expandir el usufructo de los derechos a la salud, educación y vivienda, al tiempo que se combaten las expresiones más extremas de pobreza; pero no obstante los efectos positivos, la desigualdad no pudo ser eliminada.

Se experimentaron los fenómenos del no crecimiento, aumento sostenido en la concentración del ingreso, crecimiento del empleo informal, déficit permanente de empleos formales y millones de mexicanos colocados en el nivel de pobreza extrema. Aunque hubo proyectos institucionales que ha dado algunos resultados, como el Infonavit y el Seguro Popular, que han beneficiado a muchas familias. Conseguir que los derechos no sólo sean nominales sino sean ejercidos por millones de excluidos, parece ser no sólo un imperativo moral, sino político, si es que queremos edificar una sociedad medianamente habitable.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Woldenberg, José. *La desigualdad en México*. Revista de la universidad de México. UNAM. Nueva Época, Número 87, mayo 2011. issn en trámite con número de folio 493. Revista mensual. <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/8711/woldenberg/87woldenberg.html>

3.2.- Problemas sociales propios de la Ciudad de México.

Para dimensionar las situaciones del estado socioeconómico del DF, se vierten a continuación algunos ejemplificativos datos que proporciona el 2012 CONEVAL, con la idea de tener a la vista un ligero panorama sobre estas cuestiones.

El DF, con respecto de las 32 entidades, ocupó el lugar 30 en porcentaje de población en pobreza y el 31 en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo que se ubica dentro de las cinco entidades con menor pobreza en el país.

En 2010, del total de la población del DF, 28.7 % se encontraba en situación de pobreza con un promedio de carencias de 2.1 %, lo cual representó 2, 525,792 personas de un total de 8, 797,084.

Asimismo 2.2 % se encontraba en situación de pobreza extrema con un promedio de carencias de 3.5 %, o sea 193,392 personas. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fuera de 26.5 % con un promedio de 2.0 % carencias, es decir, 2, 332,400 personas.

Para 2010 el porcentaje de población vulnerable por carencia social fue de 35.6 %, lo que equivale a 3, 130,940 personas, las cuales aun cuando tuvieron un ingreso superior al necesario para cubrir sus necesidades presentaron una o más carencias sociales; 5.2 % fue la población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 461,760 personas que no tuvieron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso necesario para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 30.5 %, es decir, 2, 678,592 personas.

En cuanto a las Delegaciones en situación de pobreza: En 6 el porcentaje fluctuó entre 0 y 25, lo que representó 16.7 % del total de la población en esa situación. En 10 el porcentaje estuvo entre 25 y 50. En éstas se concentró 83.3 % del total de la población en esa situación.

En 2010, las delegaciones de Benito Juárez y Miguel Hidalgo se ubicaban dentro de las cinco entidades de su nivel con menor pobreza en el país. Las que presentaron un mayor porcentaje fueron: Milpa Alta (48.6), Tláhuac (35.8), Iztapalapa

(37.4), Álvaro Obregón (31.3) y Gustavo A. Madero (30.7). En resumen, en estas delegaciones más del 30 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza.

Por otra parte, las que concentraron mayor número de personas en pobreza son: 1. Iztapalapa, 727,128 personas (37.4 %). 2. Gustavo A. Madero, 356,328 personas, (30.7 %). 3. Álvaro Obregón, 218,537 personas, (31.3 %). 4. Tlalpan, 186,853 personas, (26.8 %). 5. Tláhuac, 151,715 personas, (38.5 %).

Las que concentraron el menor número de personas en pobreza son: 1. Benito Juárez, 28,653 personas (8.7 %). 2. Cuajimalpa, 35,963 personas (19.7 %). 3. Milpa Alta, 49,160 personas (48.6 %). 4. Miguel Hidalgo, 51,002 personas (14.3 %). 5. La Magdalena Contreras, 68,595 personas (30.3 %).

Pobreza extrema, es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales.

En agosto de 2010, momento en el que el CONEVAL realizó la medición de la pobreza, el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas. Las delegaciones con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron: 1. Iztapalapa, 63,017 personas (3.2 %). 2. Gustavo A. Madero, 23,091 personas (2.0 %). 3. Tlalpan, 17,196 personas (2.5 %). 4. Álvaro Obregón, 16,748 personas (2.4 %). 5. Tláhuac, 13,547 personas (3.4 %).

Por otra parte, las delegaciones que concentraron menor número de personas en pobreza extrema son: 1. Benito Juárez, 1,179 personas (0.4 %). 2. Miguel Hidalgo, 1,778 personas (0.5 %). 3. Cuajimalpa, 2,937 personas (1.6 %). 4. Azcapotzalco, 3,449 personas (0.9 %). 5. Magdalena Contreras, 4,908 personas (2.2 %)

De 2008 a 2010 el número de personas en pobreza aumentó en 72,226; y el número de personas en pobreza extrema aumentó en 3,620.

Asimismo, el porcentaje de población en pobreza moderada aumentó de 25.8 a 26.5, en términos absolutos esta población aumentó de 2, 265,538 a 2, 334,144 personas.

En lo que se refiere al porcentaje de la población vulnerable por carencia social, hubo una disminución de 37.4 a 35.5, lo que significó una reducción de 3, 286,442 a 3, 124,386 personas.

El porcentaje de población vulnerable por ingreso pasó de 4.7 a 5.3, lo que significó un aumento de 412,204 a 461,760 personas.

La población no pobre y no vulnerable aumentó de 29.9 a 30.5 por ciento, lo que se tradujo en un aumento de 2, 625,129 a 2, 685,146 personas.

Por último, la población con al menos una carencia social disminuyó de 65.4 a 64.2, lo que significó una disminución de 5, 740,008 a 5, 650,178 personas; la población con al menos tres carencias sociales disminuyó de 14.9 a 13.6 por ciento, lo que representó una disminución de 1, 309,767 a 1, 195,008 personas.

El porcentaje de población con rezago educativo disminuyó de 10.6 a 9.5, lo que significó una reducción de 932,207 a 838,581, es decir, 93,626 personas menos.

El porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 40.2 a 35.7. En términos absolutos el número de personas con esta carencia bajó de 3, 530,459 a 3, 141,470, es decir, 388,989 personas menos.

El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 52.9 a 52.4. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 4, 645,429 a 4, 608,606, es decir, 36,823 personas menos.

El porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda aumentó de 6.3 a 7.6. En términos absolutos el número de personas con esta carencia aumentó de 554,554 a 665,252 personas, es decir, 110,698 personas más.

El porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 3.9 a 3.7. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 346,168 a 327,247, es decir, 18,921 personas menos.

El porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación disminuyó de 15.6 a 15.5. En términos absolutos el número de personas con esta carencia aumentó de 1, 366,620 a 1, 367,037, es decir, 417 personas más.

De 2008 a 2010 el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar aumentó de 32.6 a 34.0, lo que representó un incremento de 2, 865,770 a 2, 987, 552 personas en esta situación.

A su vez el valor mensual *per cápita* de la línea de bienestar para el ámbito urbano pasó de 2,094 a 2,114 pesos y para el ámbito rural de 1,310 a 1,329 pesos.

Esto representó un incremento real del costo de las necesidades básicas de 0.95 y 1.45 por ciento respectivamente

Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó de 5.3 a 6.0, lo que significó un incremento de 463,760 a 526,746 personas.

De 2008 a 2010 el valor de la línea de bienestar mínimo para el ámbito urbano pasó de 953 a 978 pesos y para el ámbito rural de 669 a 684 pesos. Esto representó un incremento real del costo de la canasta básica alimentaria de 2.6 y 2.2 por ciento respectivamente.¹⁷⁹

Otros datos importantes para el tema, son que a continuación se muestran.

Estructura poblacional: Edad mediana 29 años; es la más envejecida del país; en el 2008 se tuvo una esperanza de vida de 76.1; se compone en un 47.8 % por población masculina y en 52.2 % de población femenina.

En las próximas décadas, se adentrará en la fase final de la transición demográfica, con una dinámica de crecimiento cada vez más reducida, por lo que la pirámide de la población se verá transformada, con un estrechamiento de su base y una ampliación de su cúspide, lo cual tendrá profundas consecuencias en las demandas sociales. El cambio en la estructura por edad traerá un beneficio al generar una relación favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades productivas. A esta relación favorable se le denomina bono demográfico.

Al observar la dinámica poblacional, se manifiesta que la fecundidad ha disminuido de forma significativa a partir del año 2000. Hacia el 2008, la tasa global de fecundidad descendió a 1.7, lo que significa 0.3 puntos porcentuales menos que en el 2000.

Por otra parte, la tasa bruta de mortalidad se ha incrementado anualmente. En el 2008 se reconoció 5.5 muertes por cada mil habitantes, siendo este registro es el más alto en la última década.

¹⁷⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012.*, pp. 11a 25.

http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Distrito_Federal/principal/09informe2012.pdf

Las lenguas indígenas más habladas en la entidad son el náhuatl, otomí, lenguas mixtecas y lenguas zapotecas. Dos de cada 100 personas de 5 años y más hablan lengua indígena y de ellas 1 no habla español.

La entidad tuvo 2 millones 203 mil 741 hogares, de los cuales el 1.7 % recibía algún tipo de remesas, ubicándose por debajo del porcentaje nacional en el 2000. El 1.6 % de los hogares contaba con emigrantes en los Estados Unidos, de los cuales, apenas el 0.3 % de los hogares registraron migrantes con retorno dando como resultado un grado bajo de intensidad migratoria.

Quince de las dieciséis delegaciones, en el año 2000, registraron un índice muy bajo de intensidad migratoria, siendo la delegación Miguel Hidalgo la que registró mayores niveles de migración alcanzando una clasificación baja en el índice.¹⁸⁰

En el Informe del Estado del Desarrollo Social en el DF, se menciona que:
“El nuevo esquema en política social se encaminó a la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr la incorporación plena de las y los individuos a la vida económica, social y cultural y constituirse como ciudadanos con plenos derechos. Este nuevo enfoque se basó en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.”¹⁸¹

Ahora bien, para avanzar en el abatimiento de la desigualdad social en la CDMX al través de disposiciones en su Constitución, habrá que mencionar los renglones conforme a los cuales tendrán que promoverse.

De los problemas manifiestos y conocidos y de los que se derivan de la lectura de los datos y consideraciones supra mencionados, para buscar el bienestar social de los habitantes de la CDMX se requieren acciones que persistan en el mejoramiento de la educación, salud, seguridad social, vivienda, indiscriminación, transporte público, seguridad pública, vialidad, condición de discapacitados.

Para esta determinación ayudan mucho las menciones y precisiones que al efecto se hacen en el Decreto promulgatorio del Protocolo Adicional a la Convención

¹⁸⁰ *Perfil Socioeconómico del Distrito Federal. Óp. cit. pp.20 a 28.*

¹⁸¹ Sánchez Almanza, Adolfo. Óp. Cit. p. 60

Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador.”¹⁸² Como las de que:

“... los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho a ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.[...] [De] la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena,[...] [Que] resulta de gran importancia sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos...”

Por igual es útil la mención que hace el Protocolo, de los derechos: al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia, de la niñez, protección de los ancianos, protección de los minusválidos, así como a la posibilidad de incorporación de otros derechos y ampliación de los reconocidos.

Contribuye asimismo el hecho de que en nuestra Constitución Federal, están ya considerados desde su nacimiento los derechos a la redistribución de tierras y del trabajo, y luego los derechos a la educación, la vivienda, la salud, la seguridad y asistencia social, a un medio ambiente sano.

En cuanto a la significación y alcance de los derechos sociales que se establezcan en la constitución local, no deberá olvidarse que existen diferencias entre ellos.

“...unos son los derechos sociales que se generan mediante regulaciones que afectan a ciertos particulares en beneficio de otros; y otros son los derechos sociales que requieren de prestaciones materiales otorgadas por el estado evidentemente con cargo al presupuesto y en condiciones redistributivas.”¹⁸³

¹⁸² D.O.F. 1-IX-1998.

¹⁸³ Cossío Díaz, José Ramón. *Problemas para la exigibilidad de los derechos sociales en México*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., p. 135. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/8.pdf>

Así se cuidará que los pronunciamientos que sobre esos temas se hagan, queden claramente como verdaderos derechos en los términos entrecomillados o simplemente como normas programáticas para el desarrollo de las políticas correspondientes.

4.- Necesidad de un constituyente.

El DF, desde que fue creado en 1824 ha tenido las bases de su administración y gobierno en las tres Constituciones Federales que lo incluyeron, sus reformas y adiciones, en sus sucesivas leyes orgánicas hasta llegar a su Estatuto de Gobierno. De donde, sus constituyentes han sido los originarios y los permanentes de todo el país; y su legislador normal el Congreso de la Unión, que a últimas fechas ha venido compartiendo su función con su similar local.

Las reformas constitucionales de 1987, 1993 y 1996 reflejan los resultados graduales de la lucha hacia su mayor independencia y autonomía, ahora se llega a la necesidad de dar el último paso, logrando su máxima liberación del poder federal, al vaciar, en lo pertinente, el Artículo 122 constitucional, más correlativos, y poner en marcha un proceso jurídico-político para generar su propia Constitución por un específico órgano constituyente.

Al efecto, primeramente cabe indicar que no está fuera de lugar que la CDMX tenga su propia Constitución. José María Serna de la Garza, menciona que para este propósito, se pueden atender dos tipos de justificación del constitucionalismo subnacional, una Madisoniana y la otra Rusoniana. La primera dice, que la acumulación de poder en un solo centro de autoridad tarde o temprano conduce a la tiranía; para impedir todo esto, hay que parcelar, dispersar el poder, y así evitar que se concentre en un solo punto; pero esto no en un sentido horizontal, sino vertical, para estructurar esas parcelas de poder y así establecer el equilibrio entre un poder del centro y una serie de poderes dispersos; y la precondition para tal estructuración, es que cada uno de estos poderes tuviera su propia Constitución. En el caso norteamericano tales constituciones precedieron a la Constitución Nacional.

Para Rousseau lo que interesa es el autogobierno, en la medida en que existe ese sujeto político que se llama pueblo, no en sentido demográfico, poblacional; pueblo como sujeto político que aspira a conformar una comunidad política que se autogobierna. En la medida en que existe ese sujeto político es que debe haber una carta, una norma fundamental que estructure a ese poder político, le de sus órganos

de ejercicio de gobierno y de autoridad para que se pueda expresar la voluntad general de ese pueblo. En la medida de que hay un pueblo local, debe haber una Constitución local. Estas dos justificaciones se pueden atender para que en el DF haya una Constitución.¹⁸⁴

4.1.- Debates sobre un Constituyente para la Ciudad de México.

A merecido título de referente, ha de mencionarse en esta parte, alguna idea que del constituyente aportan los autores.

Ignacio Burgoa Orihuela, considera que:

“...el poder constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.”¹⁸⁵

Ignacio Marván Laborde, manifiesta que la Idea común de “*Asamblea Constituyente es el momento en el cual un grupo de representantes electos por una comunidad política, acuerdan y definen de manera soberana las reglas de gobierno de esa comunidad.*”¹⁸⁶

Por su parte, Diego Valadés, citando a Antonio Negri y expresando que su libro “El Poder Constituyente”, publicado en Italia en 1992, es lo más contemporáneo y más radical en sentido democrático, y más reciente sobre la forma de constituir un Estado; quien sobre el concepto de constituyente, dice “... *tiene dos objetivos: ser la expresión de la innovación política y de la creatividad social.*”¹⁸⁷

A más de las características que el constituyente ha de tener, menciona Ignacio Marván que el mismo entra en funciones por:

¹⁸⁴ Serna de la Garza, José María. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa 1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

¹⁸⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Óp. Cit.*, p. 245.

¹⁸⁶ Marván Laborde, Ignacio Mesa de Discusión “*Congreso Constituyente para la Ciudad de México*”. 15 de julio de 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=LvC8GRtHNsQ>

¹⁸⁷ Valadés Ríos, Diego. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa 1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

“El nacimiento de un Estado o la ruptura del Estado, solución a un conflicto armado interno o externo, cambio de régimen, crisis institucional, proceso de difusión regional o internacional donde se van adoptando reglas diferentes de una región o partes del mundo o se van transmitiendo de país en país, adaptación por etapas o construcción gradualista de un momento constitucional.”¹⁸⁸

Para el caso de la CDMX, el mismo constitucionalista, en la misma mesa de discusión, aduce que sería un proceso típico de construcción gradualista de la Constitución, ya que sería un recorrido de la Ley Orgánica del Departamento del DF, la última de 1970, al Estatuto de Gobierno del DF de 1994, y a la Constitución Política de la CDMX en el momento que se logre pactar.

Otro punto tocado por los participantes, es el relativo a si debe instalarse un constituyente especial para elaborar la Constitución de la CDMX o esto deben hacerlo órganos legislativos ya constituidos.

En la mesa de discusión aludida, sobre el particular se expresó: José Luis Lueguez Tamargo que sea el Congreso de la Unión; Alejandro Encinas que tiene que derivar de un pacto donde todos deben ceder; Alejandro Madrazo Lajous, invita a una reflexión no desde la posición abstracta de que vamos a constituir una comunidad política detrás de un velo de ignorancia, sino de la reflexión muy concreta de quienes somos, quienes hemos sido, a través de que canales hemos llegado a ser lo que somos y darle forma a eso, que estaríamos más que constituyendo reconstituyendo, pero antes que reconstituyendo reconociendo; Leticia Bonifaz Alfonzo, que lo que se haga debe tener una legitimación; Ignacio Marván Laborde, que sea un órgano integrado para tal efecto o la Asamblea Legislativa del DF con un mandato explícito y específico y duración determinada; Porfirio Muñoz Ledo, que puede hacerse lo de Veracruz de que una legislatura hace el proyecto y la que sigue lo aprueba, pero que es partidario de un constituyente originario; y Mario Delgado Carrillo, que es la 2ª ciudad más grande del mundo, y no cabe ya en la constitución de 1917, y como es la que tiene mayor participación política, ya sea un grupo pequeño o grande no debe desperdiciarse tal capital político y darle oportunidad a la gente de que se convierta en un constituyente, pueden usarse las redes sociales, sería la forma de hacer una Constitución del Siglo XXI.

En igual sesión, argumentó el Lic. Ignacio Marván: no será una Asamblea soberana o lo será con muy claras limitaciones; no emergerá de la acción espontánea

¹⁸⁸ Marván Laborde, Ignacio. Mesa de discusión citada.

del pueblo de la CDMX; será un órgano convocado por el poder revisor de la constitución o el Congreso de la Unión, para construir órganos de gobierno ya constituidos y regulará derechos ya establecidos o los desarrollará un poco más.

Recuerda como antecedente, que en 1823-1824, Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán estaban en proceso constituyente antes de que se pactara el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; con la aprobación del acta se estableció que: 1° El gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, las circunstancias básicas de cada uno de estos tres poderes y que las constituciones de los estados no podrán oponerse al Acta y la Constitución General, por tanto no podrán ser sancionadas hasta que se publique la Constitución. Con esto, es claro que tanto los Estados como tales y sus Constituciones nacieron posteriores a la Constitución Federal y nacieron con prescripciones claramente definidas por el Congreso General y la Constitución Federal. También, que en abril de 1917, días antes del restablecimiento del orden constitucional, el Primer Jefe encargado del Ejecutivo: Venustiano Carranza, con facultades extraordinarias que le daba el Plan de Guadalupe, emitió un Decreto según el cual cada Estado iba a regresar al orden constitucional en el momento en que estuviera pacificado, que el Jefe determinaría cuando un Estado ya estaba pacificado y que entonces él convocaba a elección de Gobernador y elección de Congreso y entonces ese Congreso haría las veces de constituyente para adaptar la Constitución de cada Estado a la nueva Constitución de 1917.

Como antecedente internacional contemporáneo detalla el proceso de aprobación de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En 1994 se lleva a cabo una convención de transición a la democracia para reformar la Constitución Argentina de 1953, en ella se aprobó el Art. 129 que es la base constitucional y el régimen especial de la Ciudad de Buenos Aires, que es la capital y que va a tener autonomía a partir de este precepto; mismo que esto dispone:

*“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.”*¹⁸⁹

¹⁸⁹ Cfr. *Constitución de la Nación Argentina*.

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html#seccion2cap3>

Por ley 24620, se convocó a los habitantes de Buenos Aires, a la elección de un jefe y vicejefe de gobierno y a 60 representantes que editarán el Estatuto Organizativo de sus Instituciones. Esta Asamblea, finalizaría su cometido en 45 días prorrogables por 30 más; estará afectada de nulidad absoluta cualquier disposición que se dicte con posterioridad. Es un mandato fijo, deberá crear todos los órganos de gobierno necesarios para ejercer las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en el territorio de la Ciudad, con base en el 129 y en la ley que garantiza los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital; también será absolutamente nulo lo que contradiga la Constitución Argentina o esta ley de reglamento especial.

En cuanto a la posible integración de un congreso constituyente para la CDMX, Armando Hernández Cruz, hizo la propuesta de que fueran:

“... los diputados locales y los jefes delegacionales electos en el Proceso Electoral Ordinario 2014 – 2015 y los titulares de los 7 órganos autónomos. Por lo que se refiere al Jefe de Gobierno, éste es quien debe presentar la iniciativa de Constitución para la Ciudad de México, y asistir a los debates del Congreso con el carácter de invitado especial y de carácter permanente.”¹⁹⁰

Sobre el mismo tema de la integración, en la audiencia pública del 14 de abril de 2014, hubo propuestas en el sentido de que los integrantes ciudadanos pudieran ser representantes de entes colectivos, como asociaciones civiles, cooperativas, fundaciones, sindicatos, pueblos originarios, cadenas productivas, colectivos culturales, deportivos y otros; que tengan una trayectoria, un reconocimiento de honestidad de trabajo en la ciudad por lo menos de tres años atrás; que tengan proyectos, que tengan propuestas para la Constitución, no solamente lleguen a levantar la mano por algo que les parezca bien o mal o que les den alguna línea política; se trata de un perfil del congresista ciudadano, que se pueda normar para evitar se generen procesos que se contaminen por la mala cultura política.¹⁹¹

Para finalizar esta parte de tan significativas opiniones, a continuación se muestran también abreviados, otros importantes señalamientos, así hechos por Diego Valadés: El congreso de la CDMX que se establezca en la Constitución Federal, es

¹⁹⁰ Hernández Cruz, Armando. *Congreso Constituyente para la Ciudad de México: Indispensable en su Consolidación Democrática*. Foro Jurídico. No. 138, marzo 2015., p. 65.

¹⁹¹ *Audiencia Pública para la Reforma política del Distrito Federal*.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/12107-audiencia-publica-para-la-reforma-politica-del-distrito-federal.html>

derivado no originario; no deja de ser un órgano constituido con existencia temporal y competencia específica; ¿Dónde está la innovación en un constituyente cuyos parámetros de actuación estableció el constituyente permanente? La especialización que tenga el Congreso de la CDMX tiene indiscutibles méritos, pero la especialización de los constituyentes es una regla circunstancial y nada tiene que ver con que la Constitución sea buena o mala; la Constitución de Portugal de 25 de abril de 1976 fue resultado de un constituyente, pero la Constitución Española de 1978 lo fue de un Congreso Ordinario Bicameral, cosa desusada hasta entonces. Lo más importante es el contenido de una Constitución, no tanto el procedimiento de elaboración, sin embargo, si consideramos que el procedimiento es relevante para efectos democráticos, entonces hagamos un procedimiento democrático y no un procedimiento convencional, ¿porque se va a los ya construidos consensos tradicionales entre las dirigencias de los partidos, que no se sabe que dicen?; si se quiere dar voz a los ciudadanos porque no se les pregunta, lo que es el fondo del asunto; si se trata de un proceso constituyente innovador, porque no se va a una posición constituyente radical. La esencia de las constituciones está en los *referéndum*, los procesos refrendarios son hoy una regla generalizada; para el establecimiento de la Constitución Brasileña de 1988, previamente se llevó a cabo un *referéndum* sobre si se adoptaba un sistema presidencial o parlamentario, por muy poco se optó por el primero; la primera Constitución Local Americana, la de Virginia, fue sometida a *referéndum*; en 1793 la Constitución Nacional Radical Democrática Francesa, fue convocada estableciéndose que solo es Constitución la aceptada por el pueblo y fue la primera Constitución en el mundo de carácter internacional, sometida a aprobación popular y aprobada. Que los ciudadanos decidamos si la ciudad sigue siendo una entidad híbrida, ya que no es estado ni municipio, o si queremos sea el Estado del Valle de México y que solo la zona central sea el DF o si queremos un municipio autónomo, si queremos persistan en la CDMX las estructuras del presidencialismo, hipertrofiadas porque tanto presidencialismo en el gobierno local, como presidencialismo en el gobierno de las delegaciones; si queremos un sistema participativo y un sistema de control del gobierno. Debe haber un *referéndum* pre constituyente para avalar los lineamientos que se den para la Ciudad por el Constituyente Permanente y luego otro para la obra del Congreso de la CDMX.¹⁹²

4.2.- Normas para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El 15 de diciembre de 2015, quedó aprobado por los Diputados y Senadores de la República, luego por las Legislaturas de los Estados y el 29 de enero de 2016

¹⁹² Valadés Ríos, Diego. Foro citado.

promulgado y publicado el Decreto que modificó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la CDMX, que en sus transitorios séptimo a noveno, establece y regula la “*Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*”.¹⁹³

Estas son sus características:

Objeto: Ejercer en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente de la Ciudad de México, para discutir, aprobar y expedir su Constitución (Noveno).

Integración: Se compondrá de 100 diputados constituyentes (Séptimo).

Constituyentes por Elección: 60 de ellos, según el principio de representación proporcional; pueden registrar candidatos los partidos políticos nacionales y los ciudadanos mediante candidaturas independientes (1% de firmas de la lista nominal de electores del D.F.); el Instituto Nacional Electoral integra listas de los candidatos independientes, fija plazos para su registro y cuenta sus votos. El Consejo General del INE emite la convocatoria, fechas, plazos y reglas para el proceso electoral; después de asignadas diputaciones a candidatos independientes, las restantes se asignarán a los partidos políticos, conforme a las reglas del Art. 54 de la Constitución, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las que no se opongan al mismo Decreto.

Requisitos para ser diputado constituyente: Por ejemplo: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; 21 años; originario o vecino del DF con más de 6 meses de residencia efectiva, anteriores a la elección; con credencial de elector; no estar en servicio activo en el ejército ni tener mando de policía en el DF cuando menos 60 días antes de la elección; y otros más que se acostumbren en estos casos.

Elección de Diputados Constituyentes: El INE, emitirá la convocatoria, con fechas y plazos para su elección, a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación del Decreto de reforma política de la CDMX. El propio Instituto, aprobará las reglas a que deberá sujetarse el proceso de elección y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá de las impugnaciones derivadas del mismo. La elección se realizará el 1er domingo de junio de 2016.

¹⁹³ www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-15-1/assets/documentos/REFORMA_POLITICA_DF.pdf y D.O.F. 29-I-2016.

Constituyentes por Designación: 14 Senadores por el voto de las 2/3 partes de los presentes en la cámara; 14 Diputados Federales, por igual fórmula; 6 por el Presidente de la República; 6 por el Jefe de Gobierno del DF.

Duración de la Asamblea Constituyente: *Habrá de instalarse el 15 de septiembre de 2016 y aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017. (158 días). Cesarán sus funciones al momento de que sea publicada la Constitución.*

Funcionamiento de la Asamblea Constituyente: Tendrá una Junta Instaladora, Mesa Directiva, Órganos de Dirección de sus comisiones, al menos tres comisiones para discusión y aprobación de dictámenes, sesionará en pleno y en comisiones. Su marco normativo: Lo establecido por los mismos transitorios; Art. 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento para su Gobierno Interior, aprobado por la misma Asamblea Constituyente de la CDMX; y Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

Propuesta de Proyecto de Constitución: Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del DF elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la CDMX que será discutido, en su caso modificado, adicionado y votado por la Asamblea Constituyente. Al efecto, el Jefe de Gobierno de la CDMX, el 5 de febrero de 2016, dio a conocer el nombre de los 28 notables que integraran el Grupo de Trabajo que apoyará al Jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la CDMX.¹⁹⁴

4.3.- Observaciones a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Jaime Cárdenas, expresa que se trata de un diseño elitista donde los ciudadanos quedan fuera; al igual que se marginan las figuras del *plebiscito* y *referéndum* para la participación ciudadana en diferentes momentos del proceso de elaboración de la Constitución. Lo que se quiere es que no sea la clase política el motor del proceso constituyente sino los ciudadanos.

La configuración de la Asamblea Constituyente favorece al PRI, al PAN y al Ejecutivo, lo cual es totalmente antidemocrático porque no responde a la actual representación electoral del DF. El Constituyente de la CDMX no debería nacer atado por los principios del artículo 122 de la Constitución de 1917, pues resta creatividad, libertad y soberanía. El esquema constitucional para el Constituyente de la CDMX debe

¹⁹⁴ Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 5-II-2016.

entenderse como un piso mínimo de obligaciones para éste y no como un máximo que lo límite o restrinja, y que impide actuar como auténtico poder constituyente originario para optimizar derechos humanos y principios democráticos.

Considera que todos los diputados constituyentes del DF debieron ser electos por los ciudadanos; a los que se hubiera consultado para ver si quieren la Constitución y luego para que la autoricen en definitiva. Las modificaciones al vigente artículo 122 de la Constitución de la República tendrían que haber sido generales, de suerte que el Constituyente de la CDMX no nazca atado a las exigencias del PRI, PAN y EPN. Son muy importantes los mecanismos para las preguntas a los ciudadanos en el procedimiento de consulta; que pudo ser el del *plebiscito* que establece el artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana del DF, lo que colocaría a los ciudadanos por encima de la Cámara de Senadores y la de Diputados y sus estrechos intereses. El que los ciudadanos hubieran decidido sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la obligaría a elaborar un texto constitucional de vanguardia que ciudadanice y democratice sus instituciones y que estaría sujeto a un posterior *referéndum* local en la forma y términos ordenados el propio constituyente.¹⁹⁵

No se puede más que estar de acuerdo con las críticas vertidas en contra de la forma en que se estableció el constituyente capitalino, pero también hay que reconocer que no podría ser de otra manera, cuando para el Constituyente Permanente no se ha construido una verdadera y auténtica representación ciudadana; y que sigue siendo más que manifiesto que la partidocracia y los intereses de un poder sin freno, continúan en interrumpida marcha frente a la apatía, indiferencia o insuficiente cultura democrática de un pueblo cuando no apolítico, sí resignado a continuar con lo mismo.

¹⁹⁵ Cárdenas, Jaime. *Congreso Constituyente para el Distrito Federal*.
www.m-x.com.mx/.../congreso-constituyente-ciudadano-para-la-capital-del-pais/

CAPÍTULO III

PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.

SUMARIO:

1.- Dogmáticos. 1.1.- Formas de integrar el contenido dogmático. 1.2.- Técnica apropiada para una Constitución de vanguardia. 2.- Orgánicos. 2.1.- Eliminación del cogobierno. 2.2.- Poder Legislativo. 2.3.- Reformas constitucionales. 2.4.- Poder Ejecutivo. 2.5.- Administración Pública. 2.6.- Alcaldías. 2.7.- Zonas conurbadas. 2.8.- Órganos autónomos. 2.9.- Poder Judicial. 2.10.- Propuesta de creación del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México. 2.10.1.- Juicio de Protección de Derechos Humanos. 2.10.2.- Controversia Constitucional. 2.10.3.- Acción de Inconstitucionalidad. 2.10.4.- Juicio por Omisión Legislativa. 3.- Políticos. 3.1.- Participación ciudadana. 3.2.- Partidos políticos. 3.3.- Elecciones. 4.- Económicos. 4.1.- Bases para la acción legislativa. 4.2.- Atribuciones ejecutivo-administrativas. 4.3.- Planificación económica y social de la Ciudad de México.

1.- Dogmáticos.

Es tradición nombrar como dogmática a la parte de la Constitución que establece los derechos de las personas que constituyen el elemento pueblo.

Sergio García Ramírez, expresa que esos derechos son los sustraídos por el pueblo al soberano y preservados en forma terminante, ya que se entendieron independientes del Estado, oponibles a él por haber sido adquiridos de manera natural, aún antes de la constitución de éste. Recuerda el autor, que según J.J. Rousseau, la parte dogmática contiene lo que el hombre no enajena a la comunidad política en el Contrato Social. Asimismo invoca a Carl Schmitt clasificando esos derechos en individuales, como el de libertad de la persona aislada, que incluye la propiedad privada; de libertad del ser humano en relación con otros (ambos integran las garantías liberal individualistas de la esfera de libertad individual, de libre competencia y la libre discusión); del individuo en el Estado, como ciudadano (o sea derechos político-democráticos del ciudadano individual); y derechos del individuo a prestaciones

del Estado (derechos y prestaciones sociales): derecho al trabajo, a la asistencia y el socorro, a la educación, formación e instrucción.¹⁹⁶

Es la evolución cultural, política, económica y social la que ha venido impulsando la inclusión de esos derechos en los contenidos constitucionales. En la colección de textos sobre derechos humanos, haciendo un recorrido por nuestras constituciones, se relata que conforme avanza el siglo van penetrando, cada vez más, las propuestas de las declaraciones de Virginia (12 de junio de 1776) y la francesa (26 de agosto de 1789). Que desde las bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822, se puede apreciar cómo van evolucionando hasta que se expide el catálogo más amplio en la Constitución de 1857. En la discusión de ésta, a veces los derechos son llamados “*garantías*”, al igual que en anteriores textos constitucionales, y otras “*derechos*”. Se optó por esta última solución y quedaron como los “*Derechos del Hombre*”. Sobre el empleo de este último término, Ignacio Ramírez, para corregir, preguntó sobre los derechos de la mujer, los niños, los huérfanos, los hijos naturales y los ancianos; no obstante su visión adelantada, como ya se dijo, se aprobó: “*Derechos del Hombre*”. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865 contiene un Título, el XV, dedicado a las Garantías Individuales. Después de la Revolución mexicana la Constitución de 1917, en este tema heredó a su antecesora con un Título Primero, Capítulo I que denominó “*De las garantías individuales*” y además, por vez primera en la historia, incorporó también las garantías sociales, que quedaron comprendidas en sus artículos 27 y 123 correspondientes, respectivamente, a derechos agrarios, ejidales y comunales, así como a derechos de los trabajadores.

Son excepción, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, del 31 de enero de 1824, que no contenía nada respecto de los derechos o las garantías individuales; asimismo, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, no hizo mención al tema, pero algunos de los estados libres y soberanos elaboraron constituciones locales en las que se consagraban dichas libertades; es por esto, que para explicar la situación se sostuvo que al tratarse de textos que establecían la república federal, se buscó respetar de la manera más amplia la soberanía de los Estados de la Federación. Por su parte, las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, restringen la capacidad de ejercicio del ciudadano, ya que

¹⁹⁶ García Ramírez, Sergio. *Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos.*, pp. 125 y 126. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/1/art/art8.pdf>

no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de 100 pesos anuales.¹⁹⁷

En el ámbito general, la evolución de los derechos humanos se enfoca como una construcción filosófica en la que el iusnaturalismo les dio cabida como el reconocimiento de la dignidad del ser humano frente a las actividades del Estado, que se ha ido abriendo camino para llegar a la responsabilidad social. Para explicar este fenómeno mundial se ha venido hablando de derechos humanos de: **Primera Generación**, que emergen de la Revolución Francesa en contra del absolutismo del monarca e imponer al Estado, por ejemplo, el respeto a la vida, la libertad, la igualdad. **Segunda Generación** o Derechos Económicos, Sociales y Culturales, planteados en nuestra Revolución de 1910 y Constitución de 1917, que fincan al Estado obligación de hacer y son de satisfacción progresiva. **Tercera Generación** o derechos de los Pueblos o de Solidaridad, como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran: la autodeterminación, independencia económica y política, identidad nacional y cultural, la paz, coexistencia pacífica, entendimiento y confianza, cooperación internacional y regional, justicia internacional, solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, protección del medio ambiente y patrimonio común de la humanidad, contribuir al progreso que garantice la vida digna y la seguridad humana.¹⁹⁸ Últimamente se ha agregado una **Cuarta Generación**, para asegurar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, el intercambio de información, la transferencia de conocimientos y la innovación y formación de capital humano.¹⁹⁹

Entre los antecedentes documentales mundiales más conocidos en materia de derechos humanos, se mencionan la Carta Magna de 1215, Petición de Derechos de 1627, la Ley de Hábeas Corpus de 1679, el Bill of Rights de 1688, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de 1791, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, y el Manifiesto del Partido Comunista de 1848.²⁰⁰

¹⁹⁷ González, María del Refugio y Castañeda, Mireya. *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Primera Edición, diciembre, 2011, pp. 21 a 31. <http://www.defensoria.ipn.mx/Documents/DDH9G/Modulo-1/EVOLUCION-HISTORIA.pdf>

¹⁹⁸ Solís García, Bertha. *Evolución de los Derechos Humanos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. , p. 78. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/9.pdf>

¹⁹⁹ Ceja Martínez, Víctor. Universidad Latina de América. Los instrumentos internacionales como medios para salvaguardar los derechos humanos de cuarta generación. <http://www.unla.mx/iusunla31/reflexion/LOS%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES%20COMO%20MEDIOS%20PARA%20SALVAGUARDAR%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS%20DE%20CUARTA%20GENERACION.htm>.

²⁰⁰ Solís García, Bertha. Óp. Cit., pp. 85 a 92.

En el desarrollo de este tema, jurídicamente ocupa lugar muy destacado la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Constitución. Los antecedentes definidos que se mencionan son a partir de 1824 en que se encargó al Congreso Federal reprimir las violaciones constitucionales y a la Suprema Corte para decidir sobre las infracciones a la Constitución y Leyes Federales; en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tal función se confió al Supremo Poder Conservador; posteriormente los Tribunales Federales y la Corte Suprema se encargaron de proteger las normas constitucionales y las garantías individuales; vino el nacimiento del amparo en la Constitución de Yucatán en 1841; en 1847 el Acta de Reformas establece el juicio con su particularidad la “*Fórmula Otero*”; pero es la Constitución de 1857 la que configura el Juicio de Amparo contra leyes o actos de autoridad que vulneraran las garantías individuales, infringieran o restringieran la soberanía de los Estados o invadieran la esfera de la autoridad federal. La evolución del amparo, llevó a la Corte Suprema a establecer el principio de que “*la inexacta aplicación de las leyes en los procesos podía motivar la intervención federal por violación de los derechos individuales.*” La relevante modificación a la institución vino el 6 de junio de 2011, para resolver controversias “*Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*”; al mismo tiempo se modificó el sistema en el amparo indirecto en revisión, para cuando se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora correspondiente, igual notificación procede en el supuesto de establecimiento de jurisprudencia por reiteración. Si en 90 días naturales no se supera el problema de inconstitucionalidad por la responsable, la Suprema Corte emitirá, siempre que haya mayoría de por lo menos 8 votos, la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, salvo en materias electoral y tributaria. En este ámbito de protección de derechos fundamentales también han cobrado relevancia las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.²⁰¹

1.1.- Formas de integrar el contenido dogmático.

Buscar y encontrar un modelo ideal para consignar los derechos fundamentales en la Constitución de la CDMX, habrá de ser un trabajo inicial y muy importante del constituyente que le dé vida. Tarea esta que por los requerimientos, actualidad y expectativas que sobre el particular existen, así como por la complejidad y amplitud del

²⁰¹ González, María del Refugio y Castañeda Mireya. Op. Cit., pp. 32 a 37.

asunto, lo hará considerar las prácticas seguidas en documentos de semejante naturaleza, tanto nacionales como internacionales.

Ante todo habrá de tenerse como marco fundamental normativo nuestra Constitución Federal, heredera en la materia de anteriores tiempos e innovadora en su momento al introducir los derechos sociales al lado de su Primer Título, Capítulo I, de 29 artículos, nombrado originalmente “De las Garantías Individuales”, que paso a paso ha ido enriqueciendo y que por la reforma de 10 de junio de 2011, cambia esa denominación por la de “Derechos Humanos y sus Garantías”; amplía enormemente su catálogo de derechos y garantías para su protección, al igualar a su rango los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; establece la interpretación de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia: *Principio Pro Persona* ; dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; prohíbe todo tipo de discriminación; y otras disposiciones en torno al respeto de los derechos mencionados, en educación, tránsito por la República, extradición, sistema penitenciario, suspensión de derechos y garantías, extranjería, celebración de Tratados Internacionales, organismos protectores de derechos humanos, acciones de inconstitucionalidad.²⁰²

En cuanto a las constituciones locales como modelo, la del Estado de México, en su Art. 5º, reconoce como libertades, derechos y garantías de sus habitantes, las que establecen la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales, en los que el Estado Mexicano sea parte y la propia Constitución de la entidad; ésta, dispone la interpretación más favorable de los nombrados instrumentos y protección más amplia de los titulares de tales derechos; que todas las autoridades, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos de la ley. Además, expresamente prohíbe la discriminación; habla de la igualdad de género; del derecho a la educación, la ciencia y la tecnología; derecho a la información; derecho a la alimentación, salud, sano esparcimiento e interés superior de la niñez; respeto al honor, crédito y prestigio (Art. 6º); que no se podrá imponer como sanción la

²⁰² D.O.F. 10-VI-2011

privación de la vida (Art. 7°); que la legislatura establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos.²⁰³ Prácticamente recoge el mencionado contenido de la Constitución Federal.

Se califica como una de las más avanzadas en este terreno, la Constitución del Estado de Sinaloa, ya que además del acopio del rico contenido de la mencionada reforma a la Constitución Federal de 2011, contiene un Título de los Derechos Humanos con un interesante y claro catálogo de los mismos. V. gr. Art. 4° Bis A: Los Derechos: al respeto a la vida; al libre consentimiento para exámenes y experimentos médicos o científicos y a decidir sobre la difusión de resultados; a un nombre propio y a los apellidos de los padres o al de uno de ellos; a indemnización por error judicial en sentencia firme condenatoria; en fin que los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección. Determina en su Art. 4° Bis B, los derechos y deberes en que el Estado tomará las medidas correspondientes para darles cumplimiento, por ejemplo, los derechos: a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; al agua para consumo personal y doméstico, suficiente, salubre, aceptable y asequible, en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo; a una vida libre de violencia; a recibir apoyo y protección permanentes las personas de tercera edad y de capacidades diferentes; a la cultura y al deporte...²⁰⁴

Por la semejanza que la Constitución de la CDMX tendría con la de la Provincia de Buenos Aires, se trae a cuento ésta como ejemplo en el orden internacional.

Igual que en nuestras Constituciones Locales, la de Buenos Aires repite la fórmula de que: Rigen para su comunidad, todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los Tratados Internacionales ratificados y que se ratifiquen. La interpretación de éstos, será de buena fe y los derechos y garantías que establecen no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos.

En su amplio catálogo, por ejemplo, además de declarar la idéntica dignidad e igualdad ante la ley de las personas, reconoce, garantiza e instrumenta, los derechos:

²⁰³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. - publicación inicial: 27/02/1995 vigente al 30/abr/2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/16/628/17.htm?s=>

²⁰⁴ Constitución Política del Estado de Sinaloa. Última reforma publicada en el periódico oficial: 12 de marzo de 2014. <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/2014/sinconstabr2014.pdf>

a ser diferente, a la identidad, a la comunicación, a la información, a la expresión de ideas, a la privacidad, intimidad y confidencialidad, a la inviolabilidad de la libertad religiosa y de conciencia, al acceso a la justicia, a la libertad de sus habitantes, a la alimentación, higiene, espacio con aire, privacidad, salud, abrigo e integridad psíquica, física y moral de los detenidos, a que las escuchas telefónicas solo puedan ser ordenadas por un juez, a indemnización a la persona condenada por sentencia firme en virtud de error judicial, a ejercer acción de amparo incluso en contra de particulares, a ejercer acción de habeas corpus aún en estado de sitio.

En otra parte sobre el mismo tema, se refiere a las políticas especiales, que hace consistir en políticas sociales para superar las condiciones de pobreza; desarrollo humano y económico para evitar y compensar las desigualdades zonales dentro de su territorio; de salud integral, vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente; a que se expida una ley básica de salud, conforme a los amplios lineamientos que estatuye para diferentes sectores de la población y diversas acciones a realizar, como políticas de medicamentos, de salud mental. Reconoce y garantiza un sistema educativo, con igualdad de oportunidades y posibilidades, con la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública. Una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano. Un plan urbano, con el reconocimiento del derecho a una vivienda digna en un hábitat adecuado. En la cultura, a distinguir y promover las actividades creadoras. La seguridad, con sus lineamientos y Consejo de Seguridad y Prevención del Delito. En la igualdad de género, indica que la Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres. Así como otras muchas más disposiciones de esta misma índole, para niños, niñas, adolescentes, juventud, personas mayores, con necesidades especiales, consumidores, usuarios, trabajo, seguridad social, comunicaciones, turismo y otras.²⁰⁵

Por supuesto que existe más tela de donde cortar en tratándose de catálogos de derechos en otras Constituciones, como por ejemplo la Constitución de la República Portuguesa de 1976, la Española de 1978, de Brasil de 1988, la Colombiana de 1991, la de *Montecristi* Ecuatoriana de 2008, de gran extensión.

La exhaustiva compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México, elaborada por la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la

²⁰⁵ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD18/contenidos/informacion/leyes/constituciones/cp_cuidaddebsas.pdf

Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.²⁰⁶

1.2.- Técnica apropiada para una Constitución de vanguardia.

Nuestro sistema federal impone la necesidad jurídica de que la Constitución Política de la República Mexicana y ahora también los Tratados Internacionales de los que México sea parte, en materia de derechos humanos, sean la base y el marco de cualquier actividad legislativa en el tema. Por esto, una Constitución para la CDMX, en su parte dogmática, ante todo habrá de respetar los contenidos en la materia de esos ordenamientos; y en mérito a ello, tenerlos como la cimentación mínima sobre la que puede construirse un ordenamiento de avanzada.

No obstante que lo anterior puede considerarse claro y suficiente, no está por demás destacar que en tratándose de atribuciones federales y concurrentes, para no incurrir en invasión de competencia, ha de tenerse el cuidado en el núcleo y alcance de estas, por ejemplo en educación, agua, comercio, salubridad, contaminación ambiental, terrenos baldíos y seguridad pública.

Igualmente deberán atenderse los criterios reiterados por Organismos Internacionales (V. gr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos); las determinaciones de órganos jurisdiccionales internacionales, consultivas y contenciosas (V.gr. Corte Interamericana de Derechos Humanos); y manifiestamente los criterios de nuestro Poder Judicial Federal (Por ejemplo, Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad).²⁰⁷

En cuanto al reconocimiento de derechos de las personas, debe atenderse a los derroteros, ya históricos, de que se trata de establecer una Constitución para seres que por mucho tiempo han estado ayunos de derechos en una Constitución de sí mismos, que puedan decir les son propios y de sus circunstancias especiales; de que se ha venido reclamando una ciudad para los ciudadanos, una Constitución para la gente; por lo que en este sendero, la capitalidad tiene la de agregar derechos especiales, como pudieran ser el de una ciudad digna y de una administración pública eficaz. Máxime, que la CDMX se ha caracterizado como de avanzada y por ello entidad de referencia. En tal secuela habrá de nutrirse de un constitucionalismo

²⁰⁶ *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México.* <https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf>

²⁰⁷ Tesis Aislada; 10ª. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I; p. 535.

contemporáneo, el que en el complejo tema de los derechos fundamentales ha optado por presentarlos de la manera más amplia que una carta magna lo permite.

Es por lo anterior que Miguel Carbonell propone, y nos parece una opción, viniendo de un experto en la materia, el que la Constitución para la CDMX establezca un robusto catálogo de derechos, abrevando de la rica fuente primigenia que son los mismos Tratados Internacionales (existen 173, según la página web de la Suprema Corte). Que no importa repetir y copiar, que ahí están muy buenas Constituciones (que entre otras, son las arriba citadas), pues se trata de una Constitución informativa, pedagógica, para que los ciudadanos conozcan sus derechos al solo abrir su Constitución; que los derechos deben ser mejores y ampliados, y el catálogo: ordenado, sistemático y con un lenguaje legislativo claro, para que no pierda su efecto normativo. Que pueden clasificarse, por ejemplo en derechos de: igualdad, libertad, seguridad jurídica, sociales, colectivos, de las comunidades y pueblos indígenas. Que tenga disposiciones expresas para que se respeten las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sobre interpretación conforme a los Tratados Internacionales y lo derivado de ellos. Acciones afirmativas, no solo formales, por ejemplo en tratándose de Igualdad, perspectiva de género. Reserva de Código Penal: que los tipos delictivos solo estén en el Código Penal y no dispersos en otros ordenamientos. Inconstitucionalidad por omisión, tratándose de plazos para que el legislador dicte un ordenamiento.²⁰⁸

Como principio de arquitectura constitucional, al reconocer y dar contenido a los derechos fundamentales, estos deben atender a una clasificación que tenga por objeto darles una eficacia plena. Lo que tiene que ver con el género y alcance de tales derechos y correlativamente con la naturaleza, peso, forma y requisitos de cumplimiento del deber y responsabilidad que estará frente a ellos. Existirán derechos respecto de los cuales el gobierno de la Ciudad, solo tendrá la obligación de una efectiva vigilancia sobre los particulares para que los observen frente a otros particulares. Derechos humanos para cuyo cumplimiento y satisfacción por parte de los poderes de la Ciudad, demanden su actividad efectiva, normal y cotidiana, así como el gasto presupuestario común y corriente para este género de acciones; pero habrá otros que le significaran prestaciones materiales y concretas, erogaciones que tendrán que apoyarse financiera y presupuestalmente.

De aquí que al pensarse en la parte dogmática de la Constitución, se insiste, habrá de vinculársele y armonizársele cuidadosamente con lo orgánico, financiero y

²⁰⁸ Carbonell Sánchez, Miguel. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Los Derechos Humanos en una Constitución de Vanguardia*. Mesa II, Foro, 9 de febrero de 2015. www.canaldelcongreso.gob.mx

presupuestal. En tal orden, habrá derechos fundamentales que podrán ser de exigibilidad directa y satisfacción inmediata, con la sola expedición de la Constitución; otros que requerirán plataforma legal y reglamentaria; habrá los que deben montarse en normas programáticas para su paulatino desarrollo.

“El correcto establecimiento de los derechos fundamentales, su buena redacción y sistematización, pueden constituir un paso importante para el desarrollo y tutela de los mismos, pero servirán de muy poco si, junto a ellos, no se establece un sistema igualmente eficaz y correcto de garantías. Hoy en día el reto fundamental de los derechos no se encuentra en su establecimiento sino en los modos efectivos en que pueden ser garantizados. Y esto no podrá nunca lograrse sino se asumen una serie de compromisos cívicos y políticos que hagan de los derechos una de las tareas fundamentales del Estado mexicano, o mejor, su tarea fundamental, en singular.”²⁰⁹

Por ser los especialistas de los derechos humanos, los mismos que dan cuenta de su alto nivel de ineffectividad, en la Constitución de que se trata deberán hacerse señalamientos para el despliegue de acciones permanentes a fin de generar la divulgación y conocimiento de ellos por los gobernados y las autoridades de la CDMX. Indispensable es esa cultura jurídica para que sean tomados en serio y no queden solo como bella literatura normativa. Su percepción y aceptación social como vinculantes es la primera, indispensable condición de su efectividad. O sea, como también lo expresa el autor que se cita *“la mejor garantía de los derechos que tienen los ciudadanos se encuentra en la misma sociedad”²¹⁰*

Manifiestamente que además de lo anterior, debe tenerse en cuenta lo que en este propósito expresa Luis Raúl González Pérez:

“La defensa y protección de los derechos humanos se realiza a través de la vía jurisdiccional y la que llevan a cabo los organismos no-jurisdiccionales. De esta manera, al lado del sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario, se creó la figura del ombudsman, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos.”²¹¹

²⁰⁹ Carbonell Sánchez, Miguel. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Los derechos fundamentales en la Constitución Mexicana: una crítica y una propuesta*. Universidad Latina de América. IUS Revista Jurídica. http://www.unla.mx/iusunla8/reflexion/Ensayo%20para%20la%20PGR.htm#_ftnref7.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ González Pérez, Luis Raúl. *El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México*. Rev. IUS vol.5 no.28 Puebla jul-dic. 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472011000200006&script=sci_arttext

Institucionalmente y por ahora el mandato de la Constitución Federal, es que corresponde a la Comisión de Derechos Humanos del DF la defensa de éstos en su circunscripción territorial, al través de recomendaciones, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, así como por medio de la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad. En el escaso margen que en este punto quedaría a la Constitución citadina, podría establecerse algún mecanismo para que la nombrada Comisión, en aras de su máxima autonomía se ciudadanizara; y para la mayor eficacia de sus determinaciones, la administración pública de la Ciudad correspondiera con prontas acciones derivadas de los deberes especiales que al efecto se le impusieran.

En este mismo escalón y respecto a las organizaciones civiles defensoras de derechos humanos en la CDMX, a más de su fomento y auxilio funcional, podría buscarse su engranaje con el quehacer gubernamental.

Ahora bien, en lo dogmático lo que vendría a ser su parte adjetiva, son las acciones jurisdiccionales para el cumplimiento de los derechos fundamentales que empezarán por las fórmulas nacionales, para el reclamo de su satisfacción, una vez satisfecho este requisito de accesibilidad, al sistema interamericano.²¹²

La vía jurisdiccional empleada para la defensa de la Constitución está comprendida por los instrumentos jurídicos procesales destinados a restaurar el orden constitucional y, en México, son los siguientes: El Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y el Control Difuso de la Constitucionalidad y la Convencionalidad.

No obstante, en todo esto hay mucho que hacer en la Constitución de vanguardia, pues sobre el tópico también esto se expresa:

“Hoy estamos en presencia y tránsito a un estado “garantista” que tutele de manera efectiva los Derechos Humanos: un nuevo “Estado Constitucional de Derecho”: tenemos un nuevo reto y la asunción de un “paradigma constitucional”; el cumplimiento efectivo de nuestra Constitución y el respeto garantizado de los Derechos Humanos, como base y fundamento de la supremacía constitucional y la primacía del “control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, pero de manera oficiosa.”²¹³

²¹² Cossío Díaz, José Ramón. *Problemas para la exigibilidad de los derechos sociales en México*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., p. 131. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/8.pdf>

²¹³ Gil Rendón, Raymundo. La autonomía del Nuevo Derecho Procesal Constitucional, en *“Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad.”* Del Rosario Rodríguez, Marcos. Coordinador. Editorial Ubijus. México 2013, p. 496

2.- Orgánicos.

Con la cita (Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, Madrid, 1935, t II, p. 30), Sergio García Ramírez dice que en la parte orgánica de las constituciones se procura regular “...*jurídicamente la organización y el funcionamiento del Estado y sus gobernantes.*”²¹⁴

Las constituciones federales que normaron la vida política del DF, en su empeño por ser gobernado y administrado por la Federación, se preocuparon más por la parte orgánica; pero una Constitución propia de la CDMX que habrá de contar con una muy importante y necesaria parte dogmática, tendrá que contemplar una organización del poder que sea funcional para la preponderancia y atención de los derechos humanos de sus habitantes.

Como caso típico de Constitución gradualista, habrá de enfrentar y remediar, en palabras de Roberto Gargarella citando a Juan Bautista Alberdi, el “*Drama de la independencia no consolidada*” y el “*Drama de la desigualdad económica, política y jurídica.*”²¹⁵

Así, la Constitución de vanguardia, en ámbito que le queda, tendrá que diseñar la administración y gobierno de la CDMX dando el paso decisivo para el buen uso de su autonomía, para atender con mayor prontitud, eficacia, eficiencia y modernidad a sus administrados o gobernados. Esto es, no únicamente por razones de poder, sino en mayor medida por razones de máximo servicio.

Sin menoscabo de que por ser capital y sede de los Poderes Federales, existirán disposiciones especiales para regular esto; la Carta Magna local habrá de consolidar el autogobierno de la CDMX, manteniendo su unidad de conjunto con poderes verdaderamente independientes y autónomos y una organización democrática de frenos y contrapesos; pero con senderos para las relaciones de participación y comunicación, tanto de los poderes entre sí, como con el conglomerado social.

En tal oportunidad refundacional habrá de arreglarse un gobierno constitucional

²¹⁴ García Ramírez, Sergio. Óp. Cit., p.127

²¹⁵ Gargarella, Roberto. *Conferencia Magistral sobre el Constitucionalismo Latino Americano*. Foro: Hacia una Constitución para la Ciudad de México. Senado de México. 9 de febrero de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=sDVnzN2XzeY>

efectivo de pluralidad institucional y definiciones claras que generen un marco de certidumbre, sobre el alcance y límite de facultades, responsabilidades y representatividades. En este punto, se debe alcanzar la redefinición de las relaciones políticas de la CDMX con el Gobierno Federal, así como el rediseño de las relaciones políticas del gobierno central de la Ciudad con las unidades territoriales. Todo en aras de fortalecer su autonomía jurídica, técnica y operativa.

Competencia original para gobernarse, crear nuevo orden de gobierno, para la añeja realidad. Los conflictos entre poderes y órganos, que antes eran sinónimo de ingobernabilidad, ahora son solo objeto de soluciones tanto políticas como jurisdiccionales a través de la intervención del Senado y mediante las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios por omisión legislativa.

La democratización del gobierno local de la capital debe verse aparejada con el establecimiento de limitaciones jurídicas al ejercicio del poder, en cualquiera de sus manifestaciones, sea que provengan de los poderes federales con competencia local en la CDMX o de los órganos locales de gobierno, independientemente que sean el legislativo, el ejecutivo, el judicial o las Alcaldías capitalinas.

La tendencia de cualquier poder es aumentarlo en demérito de los otros; y lo peor, en menoscabo de los derechos ciudadanos. Cualquier desequilibrio debe evitarse con un buen diseño desde el principio, no hay que dejar que esto suceda desde la Constitución.

Ahora bien, es manifiesto que el contenido de la Constitución de la CDMX no habrá de desperdiciar lo ya avanzado en la parte orgánica por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, por ejemplo. A continuación se mencionan algunos otros particulares lineamientos que pudieran tenerse en consideración.

2.1.- Eliminación del cogobierno.

En este desarrollo se ha venido repitiendo, que desde que se estableció entre nosotros el DF, ha sido la Federación la que gobierna la CDMX, primero de manera absoluta y últimamente cohabitando con un gobierno local. Habrá de evitarse con la Constitución local cualquier mecanismo que vuelva a esto, cuando tal punto finalmente ya está aceptado en los últimos cambios hechos a la Constitución Federal con motivo de la Reforma Política de la CDMX.

Si de entrada y conforme a esa reforma, la Constitución Federal establece el régimen para la estancia, buen funcionamiento y libre actuación de los Poderes Federales en la CDMX, así como sus relaciones, que además serán reguladas por una ley secundaria que expedirá el legislativo federal, por supuesto que es un gran paso para el establecimiento del sistema de autonomía para ciudad en el marco de nuestro federalismo. La participación federal deberá ser igualitaria a las demás entidades federativas.

La eliminación, por la misma reforma, del método de gobierno y administración que desde antaño se había venido empleado, ya de por sí evita para la CDMX dos legislativos: el Congreso Federal y la Asamblea Legislativa del DF; también descarta la necesidad de que el ejecutivo local tenga que limitarse a cumplir y ejecutar las leyes para la entidad, y refrendar y ejecutar los ordenamientos de la Asamblea para el DF; al igual que formular proyectos de reglamentos respecto al primer orden para que los apruebe el Presidente y reglamentar el otro por sí mismo.

Por igual queda desterrado: que el legislativo federal tenga facultades implícitas y la asamblea local solo facultades expresas; que el Congreso de la Unión, por ley regule las relaciones laborales entre los poderes locales y sus trabajadores; que sea la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente quien nombre al Jefe de Gobierno sustituto en caso de remoción, y la misma Cámara quien lo remueva por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del DF; y que sea la Suprema Corte de Justicia quien señale la existencia de esas causas y el Presidente de la República quien proponga al sustituto.

También se eliminó: que el ejecutivo local, tenga que pedir la aprobación del Presidente de la República para nombrar al Procurador General de Justicia y que el mismo Presidente sea quien designe al mando de la fuerza pública y quien ha de proveer a la exacta observancia de las leyes para la capital emitidas por el legislativo federal, así como para iniciarlas ante el Congreso. Todo esto entre otras consecuencias de confusa responsabilidad política, que provocaban desconfianza e incertidumbre a los habitantes y no habitantes ciudadanos, quedó en el pasado con las modificaciones constitucionales de 2016.

Superados los atrasos y vínculos mencionados, hacia adelante queda el reto de un bien estructurado manejo de las relaciones de convivencia, que no ya de gobierno jerárquico, entre los poderes federales y los de la CDMX

2.2.- Poder Legislativo.

La Asamblea Legislativa, habrá de establecerse como un órgano de verdadera representación, para ejercer su función integradora de intereses, su acción deliberativa para crear leyes que sirvan verdaderamente a la comunidad, un presupuesto para atender anualmente las auténticas demandas de la sociedad capitalina, y ejercer un control efectivo y positivo de firme colaboración sobre el gobierno y administración de los ejecutivos local y periféricos.

Su conformación, habrá que cuidar que en ella estén representados los diferentes sectores de la comunidad capitalina, sus legítimos intereses y niveles de demandas y aspiraciones, para acercar la gente a las instituciones. Su diseño habrá de privilegiar todo esto y evitar al máximo los vicios de la falsa representatividad, que se apoderen de ella los grupos de egoístas y a veces de oscuros intereses y la conviertan en arena de disputas del poder por el poder mismo. Son las instituciones políticas y ordenamientos locales las que habrán de prevalecer para el establecimiento de las bases y reglas para su integración, en el marco de lo establecido para las entidades federativas y para la ciudad autónoma por la Constitución Federal.

Su competencia, según la ley fundamental, habrá de ser tanto expresa como implícita, residual, libre y abierta, omniabarcante de las materias y temas que corresponden a una de las ciudades más grandes del mundo, en un ordenado y claro contenido normativo.

Entre las facultades legislativas habrán de incluirse las que den vida, accesibilidad, protección y cuidadosa planeación, al ejercicio de los derechos humanos.

A su importante función de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos y participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, habrá de sumarse la empresa para lograr que a ella se agregue con claridad determinar los techos de endeudamiento.

Al control que ejerce con su aval, designación, elección, sustitución, nombramiento, ratificación y aprobación, así como acusación y destitución de servidores públicos, debe agregarse lo relacionado con el Jefe de Gobierno, pues en esto, con la nueva Constitución, ya no habrán de intervenir los poderes federales.

Es la Asamblea la que deberá emitir las leyes sobre las relaciones de trabajo entre el gobierno de la CDMX y sus trabajadores, igual que las correspondientes a las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales de la misma

ciudad, y las vinculadas a la declaración de expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio.

Como ahora la Asamblea Legislativa de la CDMX, pasa a formar parte del Constituyente Permanente de nuestro país, habrán de consignarse disposiciones para que esta función la realice mirando por el bien de la nación y particularmente el del pueblo de la ciudad.

Conveniente sería alargar los periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea, para evitar las aprobaciones al vapor o con dispensa de trámite. Además para que tenga el tiempo necesario para ordenar, coordinar y simplificar la hiperlegislación que padece la Ciudad y hacerla sencilla, formativa y sobre todo accesible y efectiva para el bien común.

2.3.- Reformas constitucionales.

En el capítulo legislativo, tendrá que considerarse y regularse el procedimiento para la modificación de la propia Constitución de la CDMX; mismo que en nuestro concepto, a la simpleza que al efecto ya está establecida en el Artículo 122 de la Constitución Federal, debe agregársele elementos que permitan una mayor reflexión y participación representativa de los órganos establecidos; y también el requisito del *referéndum* para su modificación en temas trascendentes, como por ejemplo los relacionados con: Derechos Humanos, democracia directa, participación ciudadana en los servicios públicos, transparencia, anticorrupción, responsabilidades públicas, rediseño organizativo para la aplicación de recursos, economía al servicio de las mayorías, seguridad pública y civil, limitación y sujeción a los poderes facticos, pues se trata de una muy importante Constitución para la máxima capital del país, que se dice va a impulsarse para servir de referente.

En esto, deberá tenerse muy en cuenta la propuesta de aplicar la técnica de integrar la Constitución con contenidos breves y muy generales, para su mayor estabilidad; y dejar a las leyes de desarrollo constitucional, de más fácil modificación, la actualización dinámica que la realidad vaya requiriendo en los temas que las necesidades y la realidad empujan con mayor velocidad. En el entendido de que estas leyes quedarán entre la constitución y las leyes secundarias.²¹⁶

²¹⁶ Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Coordinadores: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, núm. 745. México 2016, p.30.

2.4.- Poder Ejecutivo.

Por la última reforma constitucional al régimen de la CDMX de 2016, el titular del Ejecutivo seguirá eligiéndose por la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto, y tendrá en exclusiva, esto es no compartida, una sola representación y responsabilidad política y administrativa, como Jefe de Gobierno y de la administración pública. La duración máxima del titular del Ejecutivo será de seis años, pero podría ser menor, lo que no se considera conveniente.

Como además, a la Constitución local se le deja carta abierta para el establecimiento de las disposiciones que habrán de normar este poder capitalino, al actual Jefe de Gobierno la de hacer el proyecto de Constitución, y al constituyente de la CDMX la de discutirlo, modificarlo y aprobarlo, tienen la gran oportunidad de estructurarlo y dotarlo de atribuciones y funciones requeridas para el gran reto que implica la capital.

Lo cual aunado a una actuación libre de los poderes legislativo y ejecutivo federales, aunque sometida a los controles constitucionales y legales de los poderes locales y jurisdiccional federal, le permitirá llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente de manera oportuna y dinámica a la problemática capitalina.

Ahora para los casos de licencia, ausencia, renuncia o destitución del Jefe de gobierno, será únicamente la Asamblea Legislativa de la CDMX, la competente para intervenir en esos asuntos y la encargada del procedimiento para el respeto de su garantía de audiencia en caso de destitución; la única posibilidad de intervención de la autoridad federal será la Desaparición de Poderes que declare el Senado, con fundamento en el artículo 76 fracción V de la CPEUM.

Será solo ante la Asamblea que tenga que cabildear todo lo relacionado con lo financiero y lograr así, se supone, más rápidos y mejores resultado para manejar los casi siempre urgentes menesteres y requerimientos ciudadanos. En estos procedimientos, habrá de concedérsele la facultad y el tiempo adecuado para hacer observaciones a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos una vez aprobados por la Asamblea, para que vuelvan a su consideración con observaciones. En cuanto a su participación en los convenios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por ya tener la CDMX *estatus* de entidad federativa y autonomía, como tal podrá a plenitud, desarrollar la relación en esta materia con la Federación.

Sus nombramientos, designaciones, ratificaciones, proposiciones, así como remociones de integrantes de otros poderes locales o subalternos en el gobierno o en

la administración pública, serán, según convenga a la democracia y al equilibrio de poderes, exclusivos o con la participación del legislativo o judicial o de ambos.

Importantes serán las disposiciones constitucionales sobre su colaboración con los otros poderes tanto federales como locales. Así como las relacionadas con el dominio sobre el patrimonio de la CDMX, para utilizarlo con efectividad para que el aspecto de la ciudad sea de vanguardia y escenario turístico, de cultura y esparcimiento para nacionales y visitantes; conjuntamente con las facultades de expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio. Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio de la entidad, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, como es lógicamente requerimiento del sistema.

Que se establezcan bases para eficaces riendas de mando y técnicas de avanzada en materia de seguridad pública y seguridad civil, tanto en condiciones normales como en situaciones de urgencia, en esta magna ciudad de singular complejidad y frecuentes marchas y conflagraciones naturales.

Lo principal será en la nueva Constitución, su diseño estructural para un mejor, autónomo, efectivo, dinámico y contundente funcionamiento en el gobierno y la administración.

2.5.- Administración Pública.

Si el Estado es del tamaño de sus ingresos y sus ingresos dependen de la calidad de las acciones y prestación de los servicios públicos y administrativos, es indispensable una bien diseñada, moderna, ágil, coordinada y exclusiva administración para la gran urbe. Es por esto que en la Constitución deberán establecerse las bases para un apropiado marco jurídico de esta importante herramienta del Ejecutivo y de contacto para los administrados-clientes.

Con la perspectiva de superponer los intereses y necesidades de los administrados, así como sus derechos y necesidades de todo género, las disposiciones de la Constitución serán la plataforma para conformar la administración en todos los órdenes de dimensión, profesionalización, eficacia, eficiencia, oportunidad, agilidad, coordinación y modernidad.

Entre las directrices para la organización centralizada, tendrá que señalarse que se agrupen las atribuciones en función de ramos principales, sus secciones y derivaciones; para que sea la ley secundaria la que establezca la bien dimensionada serie órganos que se encarguen de ellos, como rectores, ejes o motores y cabezas de sector, en las políticas, decisiones y manejo concentrado de los mismos; así como para

la planeación, programación, vigilancia, operación y control. Esto tendrá que implementarse como paliativo para la eficaz acción en cuestiones que abarcan toda la ciudad y las que por su interdependencia influyen en diferentes puntos geográficos y parcelas de atención.

El manejo general de la hacienda pública, lo relacionado con el patrimonio y la coordinación de los servicios públicos indivisibles, habrá de quedar a cargo de la administración centralizada. Esto porque no es funcional su conducción por múltiples orientaciones. Solo por acuerdo o delegación específica, podrán transmitirse funciones o facultades relacionadas con estos renglones, cuando las situaciones o circunstancias lo ameriten.

Para la desconcentración técnica, operativa y territorial, deben formularse disposiciones que apoyen su incremento, dándole características que permitan a los órganos que la conforman: comodidad, inmediatez, celeridad y simplicidad; todo esto, por su gran utilidad para acercar a los habitantes la atención gubernamental y administrativa.

En lo paraestatal, con el fin de evitar su desmesurado y a veces innecesario crecimiento, la Constitución deberá señalar los requerimientos estrictos para construirlo solo para resolver especiales necesidades e influir en las áreas prioritarias de la ciudad; así como los indispensables para el cuidado de su financiamiento, control y evaluación. Que la creación por el Legislativo o el Ejecutivo de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, se base en dictámenes de viabilidad, efectividad, y estudios que impidan la duplicidad o confusión de atribuciones.

2.6.- Alcaldías.

Estos órganos de actuación territorial que como delegaciones han venido funcionando como desconcentrados, por la reforma de 2016, en adelante serán Alcaldías ya instituidas en el Artículo 122, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal con las características: de ser colegiadas, con un Alcalde ejecutivo y varios Concejales deliberativos para tomar decisiones y vigilar a su cogobernante; su número, según la población de cada demarcación; y todos electos en forma democrática, para tener legítima representación y responsabilidad política y administrativa.

Conforme a ello, la Constitución de la CDMX deberá establecer las bases para determinar sus facultades dentro de sus respectivas jurisdicciones, en una necesaria escisión del todo competencial entre ellas y los órganos centrales. Viendo esto

también, más que como solo un reparto de poder, como una distribución de tareas para optimizar derechos y brindar mejores servicios para el bienestar de los capitalinos. Lo que amerita una importante dosis de descentralización de atribuciones y recursos, para cada ámbito conforme a sus características exclusivas.

Para la división competencial, el constituyente a fin de establecer las bases correspondientes, puede tener en consideración las precisiones que al efecto hace Cesar Buenrostro Hernández, que en seguida se muestran abreviadas:

Porque la ciudad es un continuo urbano, hay decisiones que serán integrales por su impacto en ella y en su medio ambiente. Los aspectos para su sustentabilidad deben manejarse centralizadamente con una coordinación con los gobiernos periféricos.

Hubo etapas en que al gobierno central se le asignó todo lo relacionado con las obras: troncales de infraestructura; principales servicios públicos de toda la ciudad o de varias demarcaciones; redes primarias de agua potable, drenaje y desagüe pluvial; tratamiento de aguas residuales; en fin, la infraestructura hidráulica y el sistema hidrológico de la cuenca del Valle de México dentro de la ciudad; vialidades principales y su alumbrado público; para el transporte colectivo; concentración y manejo de desechos sólidos, su selección y sitios de disposición final; lo relacionado con la normatividad en materia de construcción y, en general, la reglamentación para el buen funcionamiento de la ciudad.

Experiencia en obras que ha demostrado su eficacia hasta la fecha: protección en contra de las inundaciones; sistemas para el abastecimiento de agua del Lerma, del Cutzamala y las redes troncales a las que se inyecta el agua del Sistema de Pozos del Valle de México; Drenaje Profundo; red del Metro; las redes para el suministro de energía eléctrica; la infraestructura hospitalaria; centros de rehabilitación y readaptación social; instalaciones del H. Cuerpo de Bomberos; los cuerpos de seguridad pública y de impartición de justicia, y la coordinación y decisiones relacionadas con el funcionamiento de la gran área metropolitana.

También deben permanecer en la estructura central: alerta sísmica y red de acelerógrafos; investigaciones de la sismicidad, la mecánica de suelos y la ingeniería estructural; control de certificación de los directores responsables de obra y corresponsables; funcionamiento del Comité Asesor en Seguridad Estructural, dictámenes de seguridad estructural de inmuebles.

Obras que además deberán contar con recursos suficientes para su mantenimiento, operación y ampliación.

A las demarcaciones se les asignaron: redes secundarias para la prestación de servicios; atención directa a las demandas ciudadanas de sus jurisdicciones; si hay presupuesto: la realización de obras troncales, nuevas líneas de transporte colectivo, vialidades primarias, nuevas fuentes para el abastecimiento de agua, desalojo de aguas residuales y pluviales y nuevos sitios de disposición final de desechos sólidos, entre otros; si el presupuesto es limitado: solo podrán hacer obra pública secundaria: banquetas, áreas verdes, alumbrado público.

Zonas de atribuciones que pueden estar centralizadas o regionalizadas en las demarcaciones:

“¿Convendría que cada delegación opere su estación de bomberos, en vez de la red que atiende a la ciudad, con los movimientos de cuerpos y equipos organizados según la ubicación y características de los requerimientos? ¿Sería provechoso que cada delegación efectuara su investigación sobre aspectos de carácter técnico?”

En materia de ingresos, se requiere diseñar mecanismos de captación de las demarcaciones y esquemas de coordinación fiscal que posibiliten un crecimiento armónico entre ellas, para que pudieran administrar directamente el impuesto predial, mercados, alumbrado público, etc. al estilo del art. 115 de la Constitución Federal para los municipios, de manera coordinada con las demás alcaldía y el gobierno local.

En los aspectos laborales, la mayoría de los servicios que se ofrecen en la ciudad son realizados por personal sindicalizado. Si la reforma quiere acercar los gobiernos de las demarcaciones a la ciudadanía, debe analizarse las implicaciones de la división administrativa en materia laboral, como: las condiciones legales-laborales, obrero-patronales; un sindicato frente a una administración fragmentada; y negociación única en cuanto a políticas de sueldos y prestaciones.

Fortalecimiento de la estructura orgánica de las demarcaciones: necesidad de que cuenten con una administración orgánica racional y homóloga acorde con las características y menesteres del área de su jurisdicción; así como con una definición precisa de sus facultades. En la emisión de licencias de construcción y supervisión para que las obras se ajusten a lo autorizado, es evidente que hay casos de falta de control, ya que existen edificaciones que no cumplen con las disposiciones del Reglamento de Construcciones, lo que provoca disgusto, malestar y desorden en el

crecimiento de la ciudad. Asimismo, hay anarquía en lo referente a instalaciones subterráneas.

Una coordinación: para una estrecha relación de las demarcaciones con el sector central; para que haya criterios afines o comunes entre las demarcaciones según sus características; y para una coordinación en la contratación de obra y seguimiento de la respuesta de los contratistas, para alcanzar metas programadas y aplicación racional de los recursos asignados.

Para encontrar una solución integral respecto a los poderes informales que existen en manejo de residuos sólidos, comercio ambulante y transporte público, entre otros, que operan en toda la ciudad, más allá de ámbitos territoriales.

Para el caso de la obra pública: homologación de precios unitarios, especificaciones técnicas, cumplimiento de las Normas de Construcción y control de la actuación de las empresas.

Tratándose de licencias y manifestaciones de construcción, las demarcaciones deberán esmerarse en el cumplimiento de lo que dispone el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en cuanto a diseños estructurales y limitaciones arquitectónicas; uso del suelo, del subsuelo y de los servicios municipales.

Órgano de coordinación, que respetando las facultades legales del ejecutivo local y de las autoridades de las demarcaciones, apoye y facilite la coherencia y la complementariedad entre los programas del gobierno central y los gobiernos de las demarcaciones. Esta instancia formularía una valoración cuantitativa y cualitativa de corto y mediano plazos de las acciones públicas planteadas a través de un programa operativo que dé viabilidad al desarrollo de la ciudad. Resulta primordial el diseño y establecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios y la definición precisa de las facultades y atribuciones de las dependencias que integran el sector central y las que corresponden expresamente a las demarcaciones. De esta coordinación y equilibrio depende que la ciudad y sus habitantes tengan un desarrollo armónico y sustentable.²¹⁷

²¹⁷ Buenrostro Hernández, César. *Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 487-494
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315208>

2.7.- Zonas conurbadas.

Para estas, en el 2016, la última reforma constitucional al Artículo 122 Apartado C, deja preestablecido:

- *“La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos,”*
- Una ley del Congreso de la Unión, *“establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.”*
- El Consejo de Desarrollo Metropolitano, conforme esa ley, tomará determinaciones que podrán comprender:
 - “a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;*
 - b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y*
 - c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.”*

En función de que en este tema se habla de un espacio sujeto a varias jurisdicciones, a diversos órdenes jurídicos, a autoridades de diferentes niveles, ocupado por comunidades de distintas características, de necesidades urbanas múltiples, de demandas interminables de regulación y de legítimas aspiraciones de progreso,²¹⁸ la Constitución de la CDMX, deberá aplicarse a:

²¹⁸ Hernández Licona, Juan Manuel. *Marco Jurídico Mexicano de las Zonas Conurbadas*. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Temas Económicos. Serie Verde. Julio de 2008. , p. 13. catbiblio.uv.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=234176...

La reordenación del territorio de la CDMX, ya previsto en la reforma citada, para un equilibrio en extensión, sustentabilidad, desarrollo, mejoramiento, beneficio, financiamiento, gobernación y administración, que es muy importante para estas zonas conurbadas.

A señalar lineamientos, para que cuando se establezcan los mecanismos de coordinación administrativa mencionados, esté presente el respeto e incremento de los derechos de los habitantes implicados y se escuche a las organizaciones ciudadanas y a los técnicos en las disciplinas aplicables.

Deberá prever igualmente, que para cuando el Consejo de Desarrollo Metropolitano acuerde las acciones relativas, estas consideren seriamente las verdaderas necesidades y los derechos humanos de las comunidades implicadas.

Igualmente que para cuando el Consejo de Desarrollo Metropolitano, tome sus determinaciones sean considerados los factores de desarrollo, de equilibrio y bien estar económico y social del conglomerado.

2.8.- Órganos autónomos.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Instituto Electoral; Tribunal Electoral; Junta Local de Conciliación y Arbitraje ; Comisión de Derechos Humanos; Consejo de Información Pública; y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, son considerados Órganos Públicos Autónomos del Distrito Federal, no subordinados a ninguno de los tres poderes locales de gobierno.²¹⁹ El constituyente habrá de decidir cuáles de estos permanecen, con las características que les otorgó la Constitución de la CDMX como órganos autónomos y los que se crean, y por supuesto actualizar su denominación a la nueva terminología de CDMX.

Sí como se piensa, la Constitución ha de servir a los intereses de los capitalinos, el constituyente deberá establecer, fortalecer y regular mejor los órganos constitucionales autónomos, para que aceptando la doctrina, verdaderamente ejerzan “*de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública.*”²²⁰ O como expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que por su especialización e

²¹⁹ Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal / Organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal. Órganos Públicos Autónomos. <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/tramites-servicios/164-capacitacion-y-desarrollo-profesional/capacitacion-en-linea/marco-juridico-del-distrito-federal/organizacion-y-funcionamiento-del-gobierno-del-distrito-federal/1151-organos-publicos-autonomos>.

²²⁰ Ackerman, John M. *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., p. 8. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf>

importancia social, atiendan necesidades torales tanto de la sociedad como del Estado, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades de éste.²²¹

Como Constitución de vanguardia, podría el constituyente establecer en ella un capítulo para los órganos constitucionales autónomos, con reglas para todos ellos, en las que esté por delante el interés público capitalino, y no las cuotas de poder entre los distintos grupos parlamentarios, para garantizar así su autonomía e independencia desde el nombramiento, ratificación y remoción de sus integrantes; y el propósito, entre otros, de que para ellos exista vigilancia ciudadana, rendición de cuentas y control social sobre cualquier entidad pública e incluso privada, para que prevalezca el interés general.

Entre estos órganos, también podría considerarse que esté: la Procuraduría de Justicia y la Contraloría de la CDMX. Naturalmente que la ciudad contara con los órganos constitucionales autónomos establecidos en la Constitución Federal para las entidades federativas, como lo estatuye el nuevo Artículo 122, Apartado A, fracción VIII.

En esto, también podrá atenderse la sugerencia que se hace en el sentido de que la Constitución establezca el organismo constitucional autónomo por su nombre, así como su objeto; pero dejando a la Asamblea legislativa de la CDMX *“la regulación de la composición, nombramiento, sustitución, incompatibilidades y responsabilidades de sus integrantes (que han sido y podrán seguir siendo, además, una materia muy variable)”*.²²²

2.9.- Poder Judicial.

En este campo tendrá la novedosa Constitución, la oportunidad de establecer los pilares para la modernización y el fortalecimiento de las funciones y estructuras del Poder Judicial de la CDMX, manteniéndolo en lo posible alejado del juego del poder y muy cerca de la confianza y el respeto ciudadano por una conciencia democrática en las exigencias de justicia.

Existe la propuesta de que el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad se divida en Salas por materias: civil, familiar, penal, administrativa, electoral, laboral e

²²¹ Óp. Cit., pp. 18 y 19.

²²² Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Óp. Cit., p. 14.

incluso constitucional local, para la unidad del Poder Judicial capitalino.²²³

Sobre tal idea, el constituyente no podrá ubicar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la CDMX en el ámbito del Poder Judicial Local, ya que el actual Art. 122, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, lo continúa contemplando dentro del sistema francés de tribunales administrativos, que ya tiene larga tradición entre nosotros con buenos resultados.

El Tribunal Electoral de la CDMX, por la reforma político- electoral publicada en el Diario Oficial de 10 de febrero de 2014, tendrá una integración en la que

“...ahora será el Senado de la República quien intervendrá en su nombramiento, dejando a un lado a las autoridades de las entidades federativas, y se desincorporarán de los poderes judiciales de las entidades federativas (artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5º, de la Constitución federal y artículos 105 a 118 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)”²²⁴

En cuanto a una Sala para el control constitucional local, es inviable, pues para esa función se requiere de un órgano jurisdiccional fuerte, libre, autónomo e independiente al máximo de los poderes ciudadanos.

Sobre otro punto, se dice, es una

“...introducción irracional del Consejo de la Judicatura al Sistema Judicial Mexicano, que fue sólo una imitación extra lógica de sistemas europeos, establecidos después de la 2ª. Guerra Mundial, que pretendía en sus regímenes parlamentarios que el Poder Ejecutivo ya no interviniera en el nombramiento y adscripción de los Órganos Jurisdiccionales, situación que no se presentaba en México, la fecha en que se produjo la reforma.”²²⁵

²²³ González A. Carrancá. *Reforma Política del Distrito Federal. La Unificación de los Órganos Jurisdiccionales en el Distrito Federal.* Reforma Política del Distrito Federal. Mesa I. p. 441

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/250/pr/pr10.pdf>

²²⁴ Sánchez Macías, Juan Manuel. “*El Instituto Nacional Electoral y sus Nuevas Atribuciones dentro de los Procesos Electorales Locales*” en Monitor democrático 2015. Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México. Coordinadores: María Leoba Castañeda Rivas, Raúl Montoya Zamora y Víctor Manuel Díaz Vázquez. Primera Edición 2015. México., p. 90.

²²⁵ Adato Green, Victoria. Foro “*Legislación del Siglo XXI para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*” Ponencia presentada el 15 de febrero de 2002, en la Asamblea del Distrito Federal. pp. 445 y 446. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/255/pr/pr9.pdf>

Al respecto, el constituyente de la Ciudad de México, atendiendo a lo entrecomillado, no podrá impedir la continuación en la capital del Consejo de la Judicatura, pues ya está establecido por la CPEUM en su Artículo 122, Apartado A, fracción IV, según la última reforma del 2016; pero sí podrá implementarlo bajo los principios necesarios para su ciudadanización y con facultades, que excluyendo la participación concluyente de los otros dos poderes locales, impliquen una verdadera independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones con imparcialidad.

2.10.- Propuesta de creación del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México.

Justificación.

Tiene ahora la CDMX la magnífica e inapreciable oportunidad de instrumentar y concretar avances en la aspiración de instaurar y vivir en un Estado de Derecho, con sus principios básicos de: Imperio de la Ley, División de Poderes, Legalidad de la Administración y Derechos y Libertades Fundamentales. En tal secuencia, también le es indispensable contar con los mecanismos de cumplimiento efectivo de las normas y principios constitucionales locales, con la institución y la base apropiada de Derecho Procesal Constitucional.

Al efecto, Marco Antonio León Hernández nos desgana estas ideas: Que el llamado Derecho Constitucional estatal, busca la ampliación de los derechos fundamentales individuales y sociales y la posibilidad de su defensa jurídica, y que por su parte, las constituciones de las entidades federativas gozan, en su ámbito de aplicación, de los principios de supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad. Que los funcionarios públicos de cada entidad están obligados a proteger y guardar la Constitución de cada entidad, por lo que el incumplimiento de tal obligación, puede sujetar al servidor público a juicio político y/o a la aplicación de la ley de responsabilidades; y al acto que emite, a la sanción de nulidad. Que el supuesto es que la Constitución particular no puede contravenir las estipulaciones de la Constitución general, lo que se llama Pacto Federal; que la Constitución local vale por sí misma, pero frente a su violación requiere que alguien la proteja y tiene que ser la misma Constitución, que para mantenerse vigente requiere de control y de su defensa, mediante instituciones tanto sustantivas como instrumentales; o sea que requiere de una garantía jurisdiccional.

Abunda el autor manifestando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo de Elpidio Fontes en 1990, decidió no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local mientras no se afecte directamente ningún precepto de la

Constitución Federal; que en 1992, determinó que no puede extenderse su interpretación a las Constituciones locales; y también al resolver el 19 de mayo de 2002 las controversias constitucionales 15, 16, 17 y 18/2002, estimó constitucional la reforma a la Constitución de Veracruz que estableció el Juicio para la Protección de los Derechos Humanos limitada a salvaguardar la normativa local y la previsión de reparar el daño.

Entonces, también afirma el mismo exponente, el control de constitucionalidad supone la vía más efectiva de defensa de la Constitución y que un Tribunal Constitucional permite mantener el principio de que todos deben obedecer a la ley, lo que lleva a que las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone.²²⁶

Los Estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, cuentan ya con medios jurisdiccionales de control constitucional locales.²²⁷

Ahora que la CDMX tendrá también su propia Constitución, lógicamente es menester que igual contemple en su orden legal fundamental la defensa que garantice su efectiva aplicación, así lo propone Hans Kelsen:

Kelsen define así la garantía constitucional de que la Ley Suprema será efectiva:

“La función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder. Garantía constitucional significa generar la seguridad de que esos límites jurídicos no serán transgredidos.” ²²⁸

Una de las principales finalidades es llevar a la realidad el principio de supremacía que para ella contiene el artículo 41 de la CPEUM, a partir de la reforma de 2016, en los términos siguientes:

²²⁶ León Hernández, Marco Antonio. *Creación de Tribunales Constitucionales Locales.* , pp. 531 a 533. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/31.pdf>

²²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/introduccion.aspx>

²²⁸ Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el Defensor de la Constitución?.* Traducción: Roberto Brie, Editorial Tecnos 2ª Edición. Madrid, 2002., p. 5.

“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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Estructura mediante inclusión en la Constitución de la CDMX.

Para concretar esta propuesta, propongo reformar la CPEUM, para que la fracción IV, Apartado A, de su artículo 122, contemple expresamente el Tribunal Constitucional de la CDMX y su estructura, así como para que sea la máxima autoridad en los juicios que desahogue y sus resoluciones sean definitivas e inatacables, por lo cual contra estas no procederá el Juicio de Amparo Directo. Esta fórmula es necesaria, para dar a este órgano de superior importancia y primordial función jurisdiccional, la fuerza constitucional que tienen los demás poderes locales de la CDMX, instituidos desde el mismo numeral.

Lo de establecer que contra sus sentencias no proceda el Amparo Directo, obedece a que en la denuncia de contradicción de tesis, registrada con el número 350/2009:

“misma que fue admitida el 4 de septiembre de 2009. La cual por orden de turno y por la naturaleza administrativa del asunto le correspondió conocerla a la Ponencia de la ministra Margarita Luna Ramos, misma que turnó al Pleno del Alto Tribunal, el cual el 6 de mayo de 2010, por mayoría de 10 votos, resolvió en el sentido de aceptar la procedencia del amparo directo contra las sentencias en amparo local emitidas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz”²²⁹

Las modificaciones que se proponen, serían del tenor siguiente:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
Art. 122, Apartado A,... IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los	Art. 122, Apartado A,... IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, <u>en un Tribunal Constitucional</u>

²²⁹Bustillos, Julio. *Amparo Federal vs. Amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal.*, p.123. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/15/cle/cle7.pdf>

<p>juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p>	<p><u>de la Ciudad de México,</u> el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>(Adición de un párrafo cuarto)</p> <p>El Tribunal Constitucional de la Ciudad de México, se integrará con tres magistrados, será máxima autoridad en los juicios que desahogue y sus resoluciones serán definitivas e inatacables, por lo cual contra estas no procederá el Juicio de Amparo Directo. Para ser magistrado se requiere lo mismo que para serlo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos en una sola ocasión.</p>
--	---

Una de las características particulares de un Tribunal Constitucional es que sus resoluciones son de última instancia, definitivas e inatacables, y si no les damos a los estados la oportunidad de acceder a un *status* real de soberanía interna seguirán siempre relegados de un pleno Estado de Derecho y el Poder Judicial Federal seguirá siendo colmado de asuntos y rezagando su resolución.

Medios de control constitucional que tendrá a su cargo.

Este importante Tribunal Constitucional tendrá a su cargo los siguientes medios de control constitucional:

1º Juicio de Protección de Derechos Humanos

2º Controversia Constitucional

3º Acción de Inconstitucionalidad

4º Juicio por Omisión Legislativa

2.10.1.- Juicio de Protección de Derechos Humanos.

La tutela de los derechos fundamentales locales, se viene abriendo paso en las entidades federativas; por la misma línea debe caminar la capital del país, estableciendo al efecto un singular sistema en favor de los gobernados y administrados de la entidad.

En cualquier caso, el Juicio de Protección de Derechos Humanos procederá a instancia de quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, y alegue que lo reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución de la CDMX, afectando su esfera jurídica de manera directa o en razón de su especial situación frente al orden jurídico de la entidad. Con el propósito, cuando proceda, de proteger al reclamante en el caso planteado en la demanda. En este juicio, deberá suplirse la deficiencia en los argumentos de violación o agravios.

Al Tribunal Constitucional de la CDMX habrá de atribuírsele en primer lugar, la facultad para hacer pronunciamientos sobre la inconstitucionalidad local de las leyes o decretos de la Asamblea Legislativa de la entidad o de las disposiciones generales de los Concejos de las Alcaldías, y la consecuencia, además de proteger los derechos humanos del reclamante, de informar al órgano emisor, sobre las normas generales declaradas inconstitucionales, para que haga los ajustes legislativos correspondientes.

También, el Tribunal Constitucional de la CDMX conocerá de las demandas de protección de los derechos humanos, en las que se reclame inconstitucionalidad local de actos, resoluciones, laudos o sentencias provenientes de órganos jurisdiccionales de la CDMX, sean judiciales o administrativos. Las determinaciones que de esta naturaleza se impugnen deberán ser definitivas, por haberse agotado contra ellas los medios de defensa ordinarios, por los que pudieron ser revocadas, anuladas o modificadas, salvo que la ley permita la renuncia a los recursos, o cuando se alegue carencia de fundamentación o únicamente violación directa a la Constitución de la CDMX. En estos casos, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el reclamante las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa ordinario que, en su

caso, prevea la ley respectiva; requisito que no será exigible en tratándose de actos que afecten derechos de menores e incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal incoados por el inculpado.

Para los casos de omisiones, decisiones, actos o vías de hecho del Ejecutivo local, de las Alcaldías o de órganos de la administración pública central o de las demarcaciones de la ciudad, o también de los particulares que presten servicios públicos o de interés general en la misma, o que con su actuación afecten gravemente el interés colectivo o a quienes se encuentren respecto a ellos en indefensa subordinación, el sistema de protección los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la CDMX, tendría estas particularidades:

En base al artículo 122, Apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, su homóloga de la CDMX, podrá establecer juzgados de control constitucional, mismos que conocerían de un medio de defensa optativo, sencillo, rápido y efectivo, para proteger los derechos humanos que reconozca la Constitución de la CDMX para los ciudadanos. Esto, en acato al artículo 25 de la Carta Interamericana de Derechos Humanos.²³⁰

En base también al modelo que contiene el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia,²³¹ el procedimiento sumario de este medio de defensa consistiría: En reclamación escrita o verbal que se consignará en acta, presentada en cualquier momento por el afectado o su representante, directamente ante el juzgado de control constitucional competente; mismo, que inmediatamente solicita informe al inculpado sobre la violación o amenaza que se le atribuye y que deberá desahogar en cinco días; y cuando más en otros cinco días, el fallo correspondiente.

En caso de ser fundada la exigencia del reclamante, el juez ordenará al responsable que de inmediato actúe o se abstenga de hacerlo conforme al caso, y dará seguimiento para verificar que su determinación se cumpla cabalmente.

La resolución del juez, podrá ser revisada a instancia de cualquiera de las partes por el Tribunal Constitucional de la CDMX.

Según esto, el mismo Tribunal será competente tanto para conocer del Juicio de Protección de Derechos Humanos, como para revisar los fallos de los juzgados de control constitucional, conforme a las disposiciones de la ley.

²³⁰ D.O.F. 7-V-1981.

²³¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2>

En este sistema de protección, los juzgadores deberán impedir el riesgo o afectación actual de los derechos o intereses invocados, conservando la materia del juicio, mediante la suspensión del acto reclamado que se solicite, en la que se tomará en cuenta la apariencia del buen derecho y el interés público; igual y, en su caso, aplicaran las sanciones y medidas correspondientes; y, de proceder, la reparación del daño; todo, en los términos y con las condiciones que establezca la ley respectiva.

El Procurador de Justicia de la CDMX o el Agente del Ministerio de la misma que al efecto se designe, será parte en estos juicios cuando lo reclamado provenga de procedimientos del orden penal y en aquellos que determine la ley.

Para los casos de incumplimiento de los fallos de tutela de los derechos humanos o de repetición del acto impugnado (salvo que resulten justificados, en el primer supuesto, o que se haya producido sin dolo o de oficio se deje sin efecto antes de que sobre el particular se emita la resolución correspondiente, en el segundo), el Tribunal Constitucional de la CDMX o el juzgado actuante, otorgará un plazo razonable para que se proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliar a solicitud del responsable.

Los juicios de protección de derechos humanos, únicamente podrán archivarse, cuando se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

2.10.2.- Controversia Constitucional.

La Constitución de la CDMX habrá de instaurar este proceso para garantizar el principio de división de poderes en la entidad, permitiendo en su planteamiento una invasión de las esferas competenciales establecidas en su texto.

Al efecto, el Tribunal Constitucional de la CDMX podrá conocer de las controversias constitucionales que surjan entre los poderes y órganos de la ciudad, por sus propias normas generales (no electorales) o actos; esto es, entre: El Poder Ejecutivo y el Legislativo; una o más Alcaldías y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; dos o más Alcaldías; y, dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o Legislativo.

2.10.3.- Acción de Inconstitucionalidad.

Conforme a ella, se llevará a cabo un procedimiento para analizar en abstracto, el planteamiento de contradicción de cualquier tipo de ordenamiento general para la capital del país, emitido por algún ente local de la misma, y la Constitución de la CDMX.

La solicitud podrá elevarse ante el Tribunal Constitucional de la CDMX, dentro de los treinta días siguientes a su publicación, por: El Jefe de Gobierno de la CDMX; cuando menos, la tercera parte de los miembros de la Asamblea Legislativa de la entidad; los organismos constitucionales autónomos locales; y los partidos políticos, cuando se trate de disposiciones electorales. Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por el voto unánime de los integrantes del Tribunal, y surtirán efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la CDMX; sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculgado.

2.10.4.- Juicio por Omisión Legislativa.

En ocasiones el emisor del ordenamiento constitucional, condiciona su aplicación a la expedición de una ley secundaria, que por omisión del legislativo constituido no se genera oportunamente. Este incumplimiento de un mandato constitucional, por parte del Poder Legislativo para legislar en el caso, vulnera directamente un mandato constitucional e implica, además, impedimento para la eficaz aplicación de la norma constitucional y de su efectividad práctica.

“El silencio del legislador desplaza al pueblo soberano y se transforma en poder constituyente; con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución, pues la voluntad normativa del soberano ha decidido que determinada realidad se configure jurídicamente de cierta forma y el legislador, con su silencio, crea situaciones contrarias a las queridas por el soberano.”²³²

La omisión mencionada que implica violación constitucional, debe ser superada, por lo que el Tribunal Constitucional de la CDMX habrá de conocer:

De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Asamblea Legislativa de la CDMX, no ha aprobado alguna ley o decreto en el término constitucional conferido, o en el necesario para el proceso legislativo si no hay fecha

²³² León Hernández, Marco Antonio. Óp. Cit., pp.534 y 535.

fija y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución capitalina. Los legitimados serían: El Jefe Gobierno de la CDMX; cuando menos, la tercera parte de los integrantes de la Asamblea Legislativa o de las Alcaldías; algún organismo constitucional autónomo de la misma ciudad. La resolución que se dicte, surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la CDMX. En ella, se determinará como preferente la elaboración, discusión y aprobación del ordenamiento materia de la omisión, para ser considerado en el plazo que se otorgue, en el período ordinario de sesiones que curse o en el inmediato siguiente de la Legislatura capitalina. Si transcurrido el plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide el correspondiente ordenamiento.

Alcance de la Ley Reglamentaria.

En este tema y de manera general, la Constitución y las leyes que desarrollen sus principios y bases, habrán de tener el cuidado de no constituirse en obstáculo, ni manejarse con ánimo de torneo, sino más bien tener el firme propósito de la complementariedad entre una jurisdicción federal y local, en cuanto a la tutela integral de los derechos y garantías constitucionales.

En lo interno de la CDMX, habrá de construirse un sistema sólido e independiente (en el sentido de autonomía institucional y técnico procesal), para “descargar” a la justicia federal tanto de facultades como de asuntos radicados en la misma; lo que finalmente, ayudará a consolidar un verdadero federalismo judicial constitucional.²³³

Por lo mismo que se viene diciendo, la legislación de la CDMX tendrá que respetar plenamente el principio contenido en el Art. 133 de la CPEUM, de obviamente no establecer disposiciones contrarias a la Constitución y leyes federales y los Tratados Internacionales en los que México sea parte. Además de respetar la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

De aquí la necesidad específica de siempre salvaguardar lo ya previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, y 107 de la CPEUM.

En lo particular, la nueva versión del Art. 122, Apartado A, fracción IV, mandata que: “*Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial*”, lo que necesariamente se refiere a una parte importante del contenido general que habrá de tener una Ley Orgánica del Poder Judicial de la CDMX. Esta, además, se espera por la

²³³ Bustillos, Julio. Óp. Cit., p. 131

propuesta que aquí se expone, establezca un capítulo especial para el Tribunal Constitucional de la CDMX y los jueces de control constitucional, para regular, por ejemplo, los temas relativos a: Su Naturaleza e Integración, así como el procedimiento para la muy importante elección de sus magistrados y jueces; funcionamiento, atribuciones y responsabilidades; formación y obligatoriedad de la jurisprudencia; organización especial interna, que entre sus esferas de competencia habrá de tener las relacionadas con su administración independiente y defensa jurídica; impedimentos y excusas; renunciaciones, ausencias y licencias.

En lo que corresponde a la ley que pudiera denominarse: Ley de Medios de Control Constitucional de la CDMX, menester es recoger en ella los avances del Derecho Procesal Constitucional, visto como “... conjunto de principios y preceptos que regulan el proceso, los procedimientos y las instituciones de control constitucional; tanto el sistema difuso así como el medio de control concentrado de constitucionalidad.”²³⁴

Presupuesto para la construcción en ley secundaria de los medios de defensa de la Constitución de la CDMX, es tener como referentes, por la vasta experiencia en ellas acumulada, la “Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y “Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Aplicar y ajustar para la tutela de los derechos humanos en la CDMX, los avances que la Ley de Amparo ya presenta con motivo de la reforma constitucional de 2011.²³⁵ Como por ejemplo, tener muy en cuenta el principio *pro persona*; ubicar al capitalino como centro de actuación dentro del Estado; que todo agente que vulnere algún derecho humano o afecte la dignidad de la persona, sea responsable de su reparación y/o restitución; regular la medida cautelar de suspensión, con el fin de evitar efectivamente el riesgo o afectación de la vigencia de algún derecho humano, y del orden constitucional; y asegurar un pleno acceso a la justicia constitucional, de toda persona que sea vulnerada en su esfera jurídica y tenga, según el caso, un interés jurídico o legal o un interés legítimo personal o colectivo.²³⁶

Punto de fundamental importancia para el buen funcionamiento de lo propuesto en este apartado, como se ha venido mencionando en este desarrollo, es vincular en el orden constitucional primario y en el orden legal secundario y reglamentario, los derechos humanos a la actividad normada, normal y cotidiana de los poderes,

²³⁴ Gil Rendón, Raymundo. Óp. Cit., p. 483.

²³⁵ D.O.F. 6-VI-2011.

²³⁶ Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco. “El Juicio de amparo a la luz de la Reforma constitucional de 2011.”, en Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad. Óp. Cit., pp. 458, 467, 472, 476, 477 a 479.

gobiernos y administraciones de la Ciudad Autónoma de México.

Tal amalgama, tiene los propósitos siguientes:

- 1) No reducir los derechos humanos a retóricas declaraciones, sino llevarlos a una práctica efectiva y actual para sus beneficiarios. Que estos, puedan ejercerlos en todo tiempo, en todo lugar y ante cualquier tipo de personas.
- 2) A la par que se reconozca en la Constitución capitalina, un derecho o grupo de derechos a los que habitan o transitan en y por la CDMX, debe precisarse la entidad, el poder, autoridad, órgano legislativo, administrativo o judicial, que estará obligado, encargado y será responsable, según el caso, de su satisfacción, cumplimiento, promoción, respeto, protección y garantía.
- 3) El mencionado enlace estrecho y explícito, en la realidad y práctica habrá de traducirse en la determinación de que se trata inequívocamente de un derecho humano exclusivo de la CDMX y por tanto perteneciente en su jurisdicción, para todos los efectos correspondientes.

Así, los derechos humanos y sus garantías, reconocidos por la CPEUM, en cuanto a su protección, estarán a cargo del control constitucional de la jurisdicción federal; y los reconocidos por la Constitución de la CDMX conforme a la fórmula descrita, en cuanto a su protección constitucional local, quedarán bajo la jurisdicción capitalina.

3.- Políticos.

Conocida es la significativa participación política de los ciudadanos de la capital de la república y que sus instituciones en la materia han tenido una importante evolución formal; sin embargo, el constituyente ahora tiene la ocasión de establecer elementos para fortalecer e incrementar esos factores para su real y efectiva configuración y actuación democrática.

3.1.- Participación ciudadana.

Para una ciudad como la de México de evidente pluralismo, múltiples intereses y complejidad de factores, la participación ciudadana individual y colectiva ha sido y es importante para la discusión, análisis, investigación, elaboración de propuestas e intercambio de opiniones en los asuntos públicos de diferente índole.

Lo relevante y originario es el involucramiento ciudadano en el suministro de los servicios públicos domiciliarios y urbanos, así como en la realización de las obras públicas, a fin de influir en su buena marcha y ejecución, a nivel de vigilancia, normatividad, políticas públicas y elaboración de programas.

También en lo político, para contribuir con su acción en la solución de problemas de interés general, así como para el escrutinio y exigencia ciudadana en lo gubernamental y administrativo.

Las organizaciones por las que fluye la participación ciudadana, son de particular relevancia en la capital de la república, tanto para el diálogo permanente entre los distintos sectores de la sociedad, como para las soluciones compartidas, consensadas, que incluyan diferentes puntos de vista, propuestas y exigencias.

En función de lo anterior, el constituyente capitalino habrá de estatuir el basamento necesario para los diferentes campos de participación ciudadana, a fin de fomentarla, apoyarla y fortalecerla para su plena realización y verdadera influencia en la marcha de la Ciudad.

Para que también el *plebiscito* y el *referéndum* vinculatorios y la consulta e iniciativa populares, sean verdaderas opciones de expresión ciudadana, sin tantas dificultades o candados imposibles o muy difíciles de superar.

A las figuras mencionadas, que tienen el alto propósito de dejar atrás la soberanía popular minimizada al momento del voto para las elecciones de cada tres o seis años, sería recomendable agregarse la *Revocación de Mandato*²³⁷ como otra fórmula de democracia indirecta: *el derecho del pueblo ciudadano a retirar a los malos gobernantes con requisitos legales, antes de la conclusión de su mandato.*

El constituyente, habrá de considerar también la participación ciudadana en el sistema anticorrupción de la CDMX, así como en los mecanismos para la ejemplar rendición de cuentas, la transparencia y el ejercicio del derecho a la información. Igual y conjuntamente habrá de institucionalizar en este rubro, las muy necesarias e indispensables capacitación, educación y cultura democrática, para que la población ejerza efectiva y sanamente los Derechos a una ciudad digna y a un eficaz gobierno y administración.

²³⁷ García Campos, Alán. *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

3.2.- Partidos políticos.

La Constitución Federal contiene un robusto marco de regulación del sistema de partidos políticos nacionales y locales, *“Sin embargo, a estas alturas del siglo XXI, se ha extendido un desencanto generalizado sobre el grado de legitimidad o mejor dicho, la posibilidad de que los Partidos representen con mediana fidelidad los intereses de la Sociedad”*²³⁸

Ahora bien, si en el ámbito gubernamental los capitalinos han venido luchando por liberarse de la intromisión de los poderes federales, igual línea debe seguirse en tratándose de los partidos políticos nacionales y buscar una mejor, mayor, inmediata y más directa representación en entidades de tal naturaleza, pero de orden local.

Sobre este punto el Instituto Electoral del Distrito Federal, informa:

“En el año 2008 por primera vez en el Distrito Federal existió la posibilidad de constituir partidos políticos locales; sin embargo, ninguna de las organizaciones que lo intentaron lo logró.

*En la actualidad se están llevando a cabo acciones con el propósito de que alguna de las agrupaciones políticas locales que notificaron su interés al IEDF por obtener su registro como partido político local lo logre, por lo que actualmente no existen partidos políticos locales en el Distrito Federal.”*²³⁹

Así las cosas, para la función integradora de verdaderos intereses ciudadanos en la Asamblea Legislativa, el constituyente habrá de establecer disposiciones para detonar la creación de partidos políticos locales, por una parte; y por la otra, fijar una estructura favorable y accesible para las candidaturas independientes, que es otra herramienta que formalmente da a la ciudadanía la posibilidad de acceso a todos los cargos de elección en la CDMX. La esperanza ahora es que el 60% del constituyente capitalino de elección ciudadana, luche por que no imperen las trabas y candados que en estos temas y por inclinaciones obvias, han establecido en normas de todo nivel los partidos políticos nacionales al través de sus bancadas legislativas.

²³⁸ Domínguez Gudini, Jacobo Alejandro. *“Candidaturas Ciudadanas y Partidos Políticos Ante la Federalización de las Competencias Electorales”*, en Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¡federalista! O ¿centralista? Coordinadores: Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas y María de Jesús García Ramírez. Primera Edición 2013, p. 563.

²³⁹Instituto Electoral del Distrito Federal. mx/idxwww.iedf.org.php/munupartidos-politicos/229-consideraciones-generalespp

3.3.- Elecciones.

La reforma política-electoral 2014-2015,²⁴⁰ en el tema, prácticamente y después de la agresión al federalismo electoral, deja los escombros a las entidades federativas, pues lo fundamental y más importante quedó centralizado en el Instituto Nacional Electoral y establecido en la Constitución General de la República.

En cuanto a los Organismos Públicos Locales Electorales, el consejero Presidente y los consejeros electorales, serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (Arts. 41, fracción V, Apartado C, inciso 11, último párrafo y 116, fracción IV, inciso c), punto 2º, de la CPEUM).

Los magistrados de los Tribunales Electorales locales, serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. (Art. 116, fracción IV, inciso c), punto 5º. CPEUM)

En lo relativo a los procesos electorales en los ámbitos sub nacionales, también resultaron serias afectaciones a la autonomía de las entidades federativas.

Establece la Constitución Federal en su Art. 41, fracción V, Apartado B, inciso a), que al Instituto Nacional Electoral corresponde en las elecciones federales y locales: capacitación electoral; geografía electoral; padrón y listas de electores; ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Particularmente en lo atinente a las elecciones locales, también el Instituto Nacional Electoral, podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales Electorales; atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de éstos, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación; y delegar en ellos las atribuciones que le corresponden al Instituto en lo federal, sin perjuicio de asumir su ejercicio directo en cualquier momento (Art. 41, fracción V, Apartado C, punto 11, *in fine*. CPEUM).

²⁴⁰ D.O.F. 10-II-2014 y 27-V-2015.

Para redondear el lazo de subordinación de lo local a lo federal, igualmente el Instituto Nacional Electoral, regulará la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, al que corresponde el reclutamiento, capacitación profesional, promoción, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos electorales, entre otros, de los Organismos Públicos Locales Electorales (Art. 41, fracción V, Apartado D. CPEUM).

Los motivos de la reforma constitucional en comento, se hacen consistir en que

“...el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retiraran las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios rectores y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.”²⁴¹

No obstante, nos unimos a las opiniones de que con la reforma citada y sus leyes secundarias,²⁴² el federalismo como aplicación de dos competencias distintas en el territorio de la República mexicana en materia electoral se trastocó seriamente, al centralizar competencias en órganos del gobierno federal en detrimento de la soberanía – autonomía de las entidades de la república. Que las disposiciones en mención limitan al máximo al Estado Federal, pues son una intervención desmedida del estado federal en la vida política de las entidades federadas y se violenta la división de poderes. Que se reduce de manera drástica la competencia de los órganos y de los funcionarios electorales de los estados de la república y del (sic) Distrito Federal.²⁴³

Este contexto, se ubica en la experiencia histórica del pueblo de la Ciudad de México, de seguir subordinado a la intromisión de poderes federales, en su devenir político-gubernativo-administrativo, que le impide sentirse libre y autónomo, ahora también en lo electoral.

²⁴¹ Sánchez Macías, Juan Manuel. Óp. Cit., p. 84.

²⁴² DOF. 23-V-2014: *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General de Partidos Políticos; y Ley General de Delitos Electorales.*

²⁴³ Molina Piñero, Luis J. *Epílogo*, de Monitor Democrático 2015., pp. 1271 a 1276

Se pensaba que el constituyente capitalino podría configurar el sistema electoral más adecuado a las condiciones históricas, culturales, idiosincráticas, políticas y especiales de la CDMX, para que su pueblo tuviera el poder para construir el orden social que le fuere más benéfico y democrático y erradicar la galopante desconfianza que no si motivo ha venido en aumento respecto de las autoridades electorales y los gobernantes, así como de los partidos políticos y candidatos.

La realidad es que ahora el constituyente ciudadano, en materia electoral para hacer lo antes expresado, tendrá que actuar dentro del marco que pueden permitir las leyes generales citadas y acatar lo que al efecto básicamente establece la Constitución General en su Art. 41, fracción V, Apartado C.

Conforme a tal secuela, en el resto que deja el orden legal federal y en la parte que le corresponde “reglamentar”, a la Constitución de vanguardia, entre otras cosas, podría establecer disposiciones “espejo” y en un afán cooperativo buscar elementos para reforzar lo legislado, con perspectiva de transitar por lo más democrático para el acercamiento de instrumentos para facilitar el actuar político-electoral ciudadano.

Para que los Organismos Públicos Electorales de la CDMX ejerzan las funciones que les corresponden, podrá, según los ejemplos del Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, aplicados al caso, rodear de garantías su presupuesto y particularmente el pago de emolumentos a sus servidores públicos, que corresponde al gobierno capitalino, para que no sean carta de negociación que pudiera enervar su autonomía e independencia.

También dar bases para la fiscalización de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas locales y de las organizaciones que realicen tareas de observación electoral, control a cargo del Organismo Público Local Electoral.

Igual tendrá que establecer apoyos de regulación para la reelección de diputados y alcaldes de las demarcaciones territoriales. Agregar a los elementos de normación en el sistema de nulidades, los correspondientes a exceso en los gastos de campaña por un 5% del monto total autorizado; la compra de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión, fuera de los supuestos establecidos por la ley; y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. A las que tendrá que aplicarse el carácter determinante, que ocurre cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%.

Habrà de contemplarse en la Constitución local, el esquema para armonizar las atribuciones del órgano central y las del órgano de la entidad local, respecto a los

criterios generales sobre los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos. Así como las bases para la instrumentación a fin de que el Organismo Público Electoral Local desarrolle lo relativo a la educación cívica en la entidad.²⁴⁴

Muy importante será para el constituyente capitalino, el establecimiento de normas directoras para la elección de los encabezados de los órganos de participación ciudadana.

Por lo demás y como ya está también predeterminado en el Artículo 122, Apartado A, fracción IX, incluido en la reforma de 2016, tanto la Constitución como las leyes de la CDMX, deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la CPEUM en su Artículo 116, fracción IV y las leyes generales correspondientes.

4.- Económicos.

La Constitución de la CDMX, podrá establecer un capítulo económico, en el que se subrayen los principios rectores de la economía en la entidad. Economía esta, en la que el equilibrio con responsabilidad social, sea el fiel para el comportamiento de las fuerzas económicas de los sectores público, privado y social.

También habrá de considerar reglas generales que precisen las áreas estratégicas que el sector público tendrá a su cargo, manteniendo el dominio y el control sobre las entidades que al efecto se establezcan; la participación del sector público por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias²⁴⁵. Que enfatizen la importancia de las actividades económicas para la realización de los derechos de todo género, la satisfacción de necesidades y acrecentamiento de la cultura del pueblo ciudadano. El alto significado de la economía, como factor determinante para el aprovechamiento de todos sus recursos, la consolidación de la autonomía y desarrollo integral de la ciudad, al comprender todos sus grupos y regiones. La necesidad de que la ciudad autónoma, tenga, como otras entidades federadas²⁴⁶, la rectoría del desarrollo, para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, la ocupación y una más justa distribución del ingreso, permitiendo el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. Sin dejar al margen la ayuda y estímulos a las empresas de los sectores

²⁴⁴ Wong Meraz, César Lorenzo. “*Impacto de la Reforma Político-Electoral en las Entidades Federativas.*”, en Monitor Democrático 2015. Citado, pp. 145 a 150.

²⁴⁵ Madrid de la, Hurtado, Miguel. *Régimen Económico en las Constituciones de los Estados.* biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/23.pdf

²⁴⁶ *Constitución Política del Estado de Hidalgo.* Art. 82. <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14/534/>

social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, cuando contribuyan al desarrollo económico y social, en beneficio de la colectividad, procurando que en el aprovechamiento de los recursos se cuide su conservación y el medio ambiente, y se dé prioridad a las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

Considerará la Constitución asimismo, que es menester que la capital, mediante los convenios correspondientes, se coordine con la Federación, Estados y Municipios para participar en la realización de objetivos de desarrollo económico y social nacionales y regionales.

Todo esto, sin olvidar la atinada recomendación de que el ordenamiento magno, solo debe contener los lineamientos constitucionales esenciales que hagan posibles los programas de gobierno y el diseño de auténticas políticas públicas; ya que estas *“...son mucho más dinámicas y variables que el texto constitucional, por lo que no resulta conveniente fijarlas en éste.”*²⁴⁷

4.1.- Bases para la acción legislativa.

Según los principios mencionados en el apartado anterior y teniéndolos como fondo directriz, la Constitución, para el ejercicio de las funciones del poder parlamentario de la CDMX, establecerá entre otros, como temas para de su actuación, los que pasan a señalarse.

Materia económica y campos que inciden en ella de manera importante, en la producción de servicios y bienes, su distribución, circulación y consumo. En lo que habrá de tomarse consideración las ventajas económicas de la ciudad, derivadas de su centralidad, de los factores de concentración demográfica, cultural y política y de su competitividad. Al igual que al contrario, los componentes del desempleo, la precarización, economía informal y pérdida salarial.

Fomento económico y protección al empleo y el salario; en su caso, seguro de desempleo; áreas de regulación y desregulación; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; planeación del desarrollo y programación, promoción, concertación y ejecución del orden económico. Sobre los servicios de transporte urbano, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto. Que son temas preponderantes de la economía citadina.

²⁴⁷ Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Óp. Cit., p. 12.

Establecer bases claras para la distribución de competencias y responsabilidades en materia económica, entre el gobierno central y los de las demarcaciones territoriales de la ciudad, para evitar duplicidad, yuxtaposición y confusión, y la procura de una mejor coordinación.

Que en las variantes por razón de territorio, no deje de tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas; la busca de un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad; la mayor participación social; los mejores beneficio de la población; y la estabilidad financiera territorial y de toda la entidad.

4.2.- Atribuciones ejecutivo-administrativas.

Al Jefe de Gobierno, la pauta constitucional para los siguientes puntos:

Que en el ejercicio de su facultad reglamentaria, ponga el mejor empeño para facilitar la aplicación de las leyes sobre economía y evitar se conviertan en obstáculos de difícil y complicado cumplimiento para los gobernados implicados o que inicien actividades en ella.

Al elaborar y dar contenido al Reglamento de Tránsito para la Ciudad, deberá tener muy en cuenta la necesidad de superación de la congestión vehicular, ya que el aumento de los costos de transportación, influye negativamente en la economía.

La seguridad pública es indispensable para un mejor clima de negocios y rentabilidad empresarial, por lo que su conducción seguirá ocupando un primer plano.

Habrá también de tener presente, que la configuración de fuerzas de la ciudad, tanto de atracción como de rechazo, darán lugar a una nueva estructura territorial productiva y de localización residencial.

La creación, por su parte, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tendrá el propósito en el ámbito económico, de realización de actividades determinadas como prioritarias, la generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales medulares para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas, así como el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas.

Aprobará, en su caso, la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación,

aumento de su capital o patrimonio, o su adquisición en parte o todo. Al igual para constituir o aumentar fideicomisos públicos.

En el uso de la prerrogativa de iniciar leyes ante el Congreso local, se propondrá contribuir a un mejor, actualizado y oportuno orden jurídico para la economía capitalina.

4.3.- Planificación económica y social de la Ciudad de México.

Para orientar en este ámbito, la actuación de los sectores público, social y privado, la Constitución habrá de fincar la plataforma para la planificación económica y social de la entidad; teniéndola, al decir de los especialistas, como el sistema según el cual no toda asignación de recursos obedezca a lucro, propio de la economía, sino que una parte se separe del mecanismo de mercado y de la propiedad privada, para destinarse a satisfacer directamente necesidades colectivas básicas como educación, salud pública, seguridad social, servicios médicos, vivienda popular y medicinas, entre otras.

Conforme al propio sistema, en la producción de bienes y servicios, cuya distribución en el mercado se regula por los precios, el Estado se aparta de ese mecanismo para generar productos de importancia económica, por medio de empresas estatales o mixtas, como, en la CDMX: transportes, asfalto, abastos, promoción turística, administración y operación estacionamientos públicos en inmuebles y vía pública, por ejemplo. Para que la economía se maneje en forma ordenada, se evite desperdicio de recursos y por la importancia de su evolución en conjunto, el plan de desarrollo permite objetivos y metas precisos.²⁴⁸ Que haya capacidad de gasto para mantener y expandir el seguro de desempleo.

Los puntos de normativa constitucional para el plan, habrán de considerar que el mismo obedezca a un centralismo en la decisión y descentralización en la ejecución.

Que haya una participación activa de los ciudadanos, en su elaboración, ejecución y control; y al efecto, se utilicen los mecanismos que habrá de contener la propia Constitución, para conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no únicamente los del gobierno y los empresarios. En base a una información tanto auténtica, como amplia y pública.

²⁴⁸*La planificación económica y social de México.* Resumen y conclusiones del Primer Seminario de Problemas Económicos, organizado por la Escuela Nacional de Economía y celebrado en la Ciudad de Cuernavaca, Mor , del 21 al 24 de abril de 1965. Revista Banco de México. Junio de 1966., p. 384.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/648/4/RCE4.pdf>

Imprima al proceso productivo una dirección precisa, tan necesaria en la ciudad, que

“...requiere completar su transición económica hacia un mercado acorde con sus nuevas vocaciones productivas, generadora de actividades no contaminantes, de alto valor agregado y de servicios financieros, sanitarios, académicos y gubernamentales, que le permita un crecimiento sostenido, con equidad y con mayores niveles de integración regional”²⁴⁹

Por igual, para que la CDMX encuentre fuentes constantes de crecimiento económico, frente a los mercados desregulados, el fundamentalismo de mercado y los procesos de globalización, que se ha dicho, convierten a los Estados de reguladores en regulados.²⁵⁰ En este quehacer también existe el desafío de reencontrar el nuevo espacio productivo de la ciudad, dado el desplazamiento de la ZMCM como eje del proceso de desindustrialización.²⁵¹

Que la construcción del plan tenga perspectiva de derechos humanos, para facilitar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos y el disfrute armónico de los beneficios que este ofrece; así como para superar la informalidad, con su cauda de incremento de la desigualdad y deterioro de niveles y calidad de vida. Informalidad que da pauta a la precarización de las instituciones, ya que por un lado su función es procurar el cumplimiento de los derechos y por el otro se le ignora. *“La desregulación en varias de las esferas de la vida pública generó el caos en los diversos órdenes de la sociedad. Al final de cuentas, informal quiere decir que la forma (acciones instituciones) vivida durante el s. XX se perdió (Berrios y Canto, 2012)”*.²⁵²

El reto es que la planificación tiene como meta aumentar el bienestar social, al mismo tiempo que repercutir favorablemente en el incremento de la producción. Un desarrollo económico y social balanceado ha de lograr un equilibrio entre los recursos humanos y materiales.

La planeación del desarrollo la CDMX, deberá armonizarse y estar de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables. Lo que amerita el comentario de que:

²⁴⁹Quince años de política social en el distrito federal: balance y propuestas para su fortalecimiento. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa D. F. Coordinadores: Dr. Manuel Canto Chac, Dra. Arcelia Martínez Bordon. México, D.F., enero de 2013., p.30. www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf

²⁵⁰ Op. Cit., p. 19

²⁵¹ Op. Cit., pp. 53 y 54

²⁵² Op. Cit., p. 21

“...la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del mercado laboral y en la dispersión territorial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales). Todos estos factores explican en gran parte los profundos déficits sociales que se manifiestan en la Ciudad de México. Sobre todo la persistencia de las altas tasas de empleo informal, la baja proporción de población que dispone de seguridad social, que a la postre habrían de traducirse en desigualdades sociales crecientes y en una constante ampliación de las brechas originadas por la desprotección y la exclusión sociales.”²⁵³

El órgano que proyectará, discutirá y aprobará el plan de desarrollo económico y social, será el que señale la Constitución de vanguardia, pero tendrá que ser de alta jerarquía como el Jefe de Gobierno, auxiliado por alguna dependencia especializada de la administración pública, y necesariamente con la participación de las Alcaldías mediante un mecanismo coordinador, y el sector ciudadano. La Asamblea Legislativa, tendrá acciones para vigilar su cumplimiento. Habrá de preverse el impulso de una política de persuasión e incentivos a la iniciativa privada y demás implicados para la eficacia del plan y de previa preparación para la coordinación de sus actividades.

Los especialistas proponen para la eficacia del plan diferentes controles. Empezará desde su elaboración, toda vez que los errores de inicio tienen un efecto reproductivo geométrico mucho más importante que los efectos correctivos que pueden obtenerse ulteriormente por aplicación de un control *a posteriori*. Los que controlan la ejecución del plan en su realización material han de ser impulsores del mismo en lugar de policías del plan y que el control sea permanente. Este control tendrá más eficacia si se lleva a cabo por la más alta jerarquía de la organización política –administrativa.²⁵⁴

Que si bien fundamental es el control que ejercen las entidades de fiscalización de la cuenta pública, este es estrictamente contable y habrán de agregárseles los controles: interno de tipo contable: de eficiencia en las operaciones; y de financiamientos internos y externos. Si el plan se trata de que las actividades del sector público se realicen con la eficiencia prevista y que los resultados justifiquen las erogaciones realizadas, habrá de atenderse a la medida en que se van alcanzando

²⁵³ Óp. Cit. , p. 31

²⁵⁴ *La planificación económica y social de México. Óp. Cit., p. 389*

objetivos específicos y reales y a la forma en que se satisfacen las necesidades del capitalino medio:

“¿Está bien nutrido, bien alojado, viste adecuadamente, se halla protegido en su salud? ¿Tienen todos y cada uno de los mexicanos iguales oportunidades de educarse según sus méritos, su esfuerzo y su voluntad? ¿Tienen todos un empleo productivo y seguro? ¿Está en manos de mexicanos la riqueza nacional? ¿Hay ramas estratégicas de actividad dominada por extranjeros? ¿Es compatible el crecimiento de la deuda internacional con la consecución de otros objetivos nacionales? Dicho en otras palabras, ¿el nivel actual de endeudamiento externo es compatible con la independencia económica?”²⁵⁵

Tema de singular importancia es el del financiamiento del plan, pues habrá de cuidar que consuma en mayor proporción recursos internos que los provenientes del endeudamiento. Como esto puede vincularse con la inversión extranjera, que en la CDMX tiene un alto índice, habrán de prevenirse medidas para que no signifique desplazamiento de capital nacional e intensifique la dependencia exterior.²⁵⁶

²⁵⁵ *Ibidem*

²⁵⁶ *Ídem.*, p. 390

CONCLUSIONES:

Primera.- Según la tradición, el 18 de junio de 1325 del calendario Juliano, que corresponde al año II calli del azteca, fue fundada la ciudad de *Tenochtitlan*, que se mantuvo por los mexicas desde esa fecha hasta 1521 en que fue sitiado, tomado y destruido por Hernán Cortés; llamándosele a partir de 1585 “Ciudad de México”; de donde ésta, es un fenómeno legendario, mítico, histórico, económico-político-socio-cultural, de profundas raíces.

Por su parte, el Distrito Federal, es un ámbito estructura constitucional, política-jurídica-administrativa, para el asiento de los Poderes Federales, que se inició por nuestra soberanía con la adopción de la forma de Estado Federal en la Constitución de 1824 y permaneció en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, así como en las Cartas Fundamentales de 1857 y 1917; hasta que en estos días con la reforma de 2016, final y formalmente se eliminó de la escena constitucional.

Precedente inicial pero no único de nuestro sistema federal, fue la Constitución Federal Norteamericana de 1787, donde el Distrito Federal se fundó en 1790 dentro del área de 100 millas cuadradas, cedidas al efecto por Virginia y Maryland, creándose ahí la Ciudad de Washington D.C. Aunque de principio este precedente sería substancialmente atendido por nuestro Constituyente, ya que en el proyecto de constitución de 1824, se indicaba al Congreso Ordinario que “...sólo se podía establecer la Capital Federal en un lugar que no fuera la capital de un estado”; ulteriormente el mismo Constituyente eliminó la restricción; y después de acaloradas discusiones y serias oposiciones, emitió el *Decreto de 18 de Noviembre de 1824*, por el que funda el Distrito Federal en la Ciudad de México, en el área comprendida en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de la misma y su radio de dos leguas.

Por tal unión protestada, pero bien calculada por el peso específico de la Ciudad de México en términos culturales, sociales, económicos, estratégicos y políticos, los Poderes de la Unión quedaron como amos domiciliados en ella, muy a pesar de que como sea ya tenía un pueblo, orden jurídico y gobierno, al venir fungiendo como capital de una de las entidades federadas. Obviamente que así fue como desde entonces, se gestaron problemas interminables a la fecha. Destacados constituyentes, desde un principio, alegando que a los capitalinos se les dejaba sin derecho a elegir una asamblea y un gobernante propios, buscaban que a la entidad se le diera una especial y auténtica soberanía interior.

Segunda.- Los únicos derechos políticos que el sistema federal dejó al pueblo de la Ciudad de México, fueron para elegir Presidente de la República e integrantes del Congreso de la Unión, esto es órganos federales; y en cuanto sus autoridades locales e inmediatas, solo las municipales pudieron ser electas por él. El Municipio, como institución fundada por Cortés, en 1524 de Coyoacán pasó a la Ciudad de México, permaneciendo en ella durante centralismos y federalismos, hasta que Porfirio Díaz tomó el control de la Capital en 1867 y comenzó a minarlo con la manipulación de su elección, para que en 1903 con la Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal, sin abolirlo, lo dejó como mero órgano consultivo; y luego en el mismo propósito de eliminarlo de la ciudad, siguieron Venustiano Carranza con su proyecto de reforma a la Constitución de 1857 y posteriormente en 1918, sin lograrlo; continuaron Álvaro Obregón con su insistencia de 1921 a 1925, Plutarco Elías Calles ulteriormente en 1926, hasta que el mismo Obregón en 1928, obtiene su supresión por reforma constitucional, para así terminar con el último atisbo de democracia en la respetable capital de la República.

Aunado al anterior centralismo federal, mientras la Ciudad de México ha sido Distrito Federal, no obstante todo su significado y complejidad urbana como comunidad de importancia *sui generis*, se le vino dado *estatus* jurídico de territorio o con perfil de entidad federativa. Como ocurrió cuando durante el interinato de Juan Álvarez, del 4 de octubre al 10 de diciembre de 1855, la Ley Juárez sobre Administración de Justicia, ordenó el establecimiento del Tribunal de Justicia del Distrito Federal; o cuando se le concedieron dos senadores en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; en el mandato de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) en que logra la aprobación de la fracción A del Art. 58 constitucional, para establecer que el Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; esto también sucede desde el texto original del Art. 56 de la Constitución de 1917, amén de que en su dispositivo 43 se le tuvo, igual originalmente, como parte integrante de la Federación.

Además, se le ha gobernado por los Poderes de la Unión como dependencia administrativa, como así se nota en nuestras Cartas Fundamentales y en los ordenamientos que en tal punto las han desarrollado, comenzando con su Decreto institucional *de 18 de Noviembre de 1824*; pasando en 1852 por las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* [de 1857] de Santa Anna, en que el gobernador del Distrito de México y sus autoridades municipales serían designados como si fueran dependencias administrativas; por Comonfort que en 1855 decretó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, preservando la forma federal y señalando que el gobernador del Distrito y los jefes políticos de los territorios, serían nombrados por el Presidente de la República; y en las

primeras disposiciones reglamentarias para el Distrito Federal después de la Constitución de 1857, en que el Presidente Juárez en 1861, en uso de facultades extraordinarias, dispuso que en la municipalidad de México, las funciones de la autoridad local serían desempeñadas por el gobernador y en los partidos habrían prefectos, cuyo nombramiento y remoción corresponde al gobernador. Entre febrero de 1861 y mayo del año 1863, el mismo Benito Juárez designó nada menos que a nueve gobernadores del Distrito Federal. La reforma en 1901 de la Constitución de 57, para facultar al *Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios*, sustenta la Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, que tuvo al Distrito Federal como dependencia federal, subordinada de la Secretaría de Gobernación. Después de publicada la Constitución 1917, se emitió la primera Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de 13 de abril de 1917, en la que se menciona que el Gobernador del Distrito Federal acordará directamente con el Presidente de la República, quien es el que lo nombra o remueve y del que depende directamente; siguieron el mismo camino sus sucesoras leyes orgánicas a partir de 1928 y hasta 1978 con su reforma y adición de 1983.

Tercera.- En los ochentas, diversos fenómenos naturales, económicos, políticos y sociales, provocaron, entre otras cosas, el ascenso del Distrito Federal, para comenzar a contar constitucionalmente con instituciones propias de elección ciudadana. Iniciando en 1987, en que se le concedió tener una Asamblea de Representantes de escasas atribuciones; en 1993, que se repite la nombrada Asamblea e instituye la teórica estructura de una Jefatura del Distrito de elección indirecta y amplio control por los poderes federales, pero la real y suficiente facultad para que el Congreso General aprobara su “constitución local” en el vigente Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en 1996, ya se le permitió gozar de una Asamblea Legislativa, un Jefe de Gobierno y Delegaciones por voto directo ciudadano.

Esas modificaciones constitucionales, mostraron su eficacia para que la oposición gobernara la ciudad desde 1997 hasta la fecha y empujara reformas para su libertad y mayor independencia.

Habiendo sido ya tan prolongado el camino recorrido por la Ciudad de México, sometida al pupilaje de los Poderes de la Unión, justo es el importante paso que finalmente se logró políticamente, para tenerla en el lugar de importancia que le corresponde en el contexto constitucional de la república, reconociendo que cuente con un constituyente y una ley suprema propia, que se espera comulgue con el constitucionalismo contemporáneo y que por ello habrá de ser el lugar primario, seguro, estable, definitivo y más permanente de sus derechos humanos y organización

política-administrativa, que se espera sean garantes de su autonomía, libertad y democracia.

Naturalmente que la autodeterminación para los menesteres de la ciudad, se entiende acorde con las prevenciones para que la Federación continúe ocupando en ella a plenitud su espacio de acción, en el marco ya previsto en la Constitución Federal y en las disposiciones secundarias que habrán de elaborarse por el Congreso de la Unión para generar la confianza armónica en el ejercicio del poder y las funciones que a cada orden corresponde.

Cuarta.- En lo financiero, tanto la Federación como la Ciudad de México han crecido lo suficiente como para ya en este campo, solo tener un trato de apoyo y colaboración recíprocas. Lo que también permite abandonar un orden constitucional único para ambas, por otros a los que corresponda encausar a cada nivel sin intervenciones excesivas o privativas.

En lo económico y social de la Ciudad, existe la necesidad del establecimiento de bases constitucionales para su equilibrio, orden, gobierno y administración, con el propósito siempre revisable y de ajuste dinámico para, aprovechando las ventajas capitalinas, aplicar las fuerzas productivas de bienes y servicios y caminar en la nivelación de estratos sociales e ir reduciendo el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la marginación, al través del desarrollo en estos campos.

Para manejar tan peculiar y compleja problemática capitalina, se esperaba el establecimiento de un Constituyente propio de la Ciudad de México, cuya integración democrática hubiera sido netamente ciudadana; pero, esto quedó en aspiración y prevaleció la Asamblea oficializada propuesta por el Constituyente Constituido. Ahora lo más importante será la Constitución que formule.

Quinta.- El contenido dogmático de la Constitución de la Ciudad de México, debe reconocer e integrar a ella, el resultado de nuestra evolución constitucional en el tema de las garantías individuales y los derechos del hombre, ahora englobados en el rubro de derechos humanos. Que sean también los tratados, las determinaciones de los órganos y la jurisprudencia, internacionales y nacionales, los que nutran y den base a un desarrollo en esta muy importante, actual y necesaria materia, para un pueblo ciudadano ayuno de autonomía y de la más amplia ciudadanización de su desarrollo social.

La parte orgánica de la misma Constitución, tendrá que estructurar e integrar sus órganos de gobierno y administración, primero para que actúen autónoma y

democráticamente con responsabilidad constitucional, legal y política, exclusiva e independiente; segundo, para vincularlos estrecha, permanente e inteligentemente para la atención, extensión, garantía e intención dirigida y de servicio para hacer efectivos los derechos humanos y cumplir los servicios públicos y la construcción de obras públicas con transparencia, excelencia, eficacia y eficiencia; y tercero, para que entre ellos vigilen su actuación y actúen sus funciones coordinadamente.

En la Constitución, la ciudadanía debe estar en el centro de atención, participación y preponderancia, para su trato óptimo, directo e inmediato por todas las instancias políticas y organizativas, así como para su consideración en la restructuración territorial, manejo zonal económico y social, urbanización, vialidad y movilidad, seguridad, justicia, configuración de partidos políticos, sistemas de elecciones, programación legislativa, económica y social. La educación y preparación ciudadana, son medulares para una práctica responsable y consciente del vivir cívico y con altas miras en una megalópolis; tanto para una sana convivencia y mayor disfrute, como para el mejor aprovechamiento de la macro cultura y posibilidades que ofrece. El bienestar y felicidad de los capitalinos, debe ser el desiderátum que permee tan amplio quehacer, ya que el caos en todas las acciones públicas y privadas, gasto mal dirigido, gobierno y administración deficientes, son los que deben combatirse en todos los flancos y comenzar a extinguirse, en base al nuevo orden que está previsto entre en funciones en 2018.

Sexta.- El elemento territorio del Distrito Federal, ha tenido variantes importantes durante su historia. Con la determinación de su decreto fundador de 18 de noviembre de 1824, en el sentido de que su distrito sería el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas, significó que abarcara unos 55 km² y a las poblaciones de ciudad de México, Villa de Guadalupe, Iztacalco, Tacuba, Azcapotzalco, Chapultepec, La piedad, además de rancherías y haciendas; lo que para su administración se dividió en dos zonas: el Casco de la ciudad dentro de la llamada Municipalidad de México y las nominadas prefecturas interiores que compartían su territorio con las municipalidades de Tacubaya, Iztapalapa, Tláhuac y la Villa de Guadalupe Hidalgo.

En 1830 el Congreso Constituyente reorganizó el Distrito Federal en los partidos de Tlalpan (con las municipalidades de Xochimilco, Mexicaltzingo y Coyoacán); Chalco, Cuautitlán, Texcoco (con Coatepec), Tacuba, Zumpango (con Ecatepec), Teotihuacán y México (con Tacubaya), para reafirmar su soberanía sobre la ciudad. Por Decreto de Santa Anna de 1854, formarían parte del Distrito de México cuanta aldea, finca, rancho, terrenos y demás puntos que quedaban dentro del perímetro comprendido por los límites: al N., hasta San Cristóbal Ecatepec; al N.O.,

Tlalnepantla; al P., los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el S.O., desde Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el S., Tlalpan; por el S. E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo; y entre el N. E. y el N., con el Lago de Texcoco.

En 1855 el Constituyente confirma la pertenencia al Distrito Federal del partido de Tlalpan, para acercar la residencia presidencial, por lo que creció en 1,173 km²., dejando de existir el de dos leguas. El 7 de junio 1863, desde San Luis Potosí, declarado Distrito Federal por Juárez, se emite una resolución presidencial en uso de facultades extraordinarias para, entre otras cosas, incorporar al Distrito Federal algunos distritos del Estado de México: Chalco, Texcoco, Otumba, Zumpango y Tlalnepantla. En 1898, se determinaron nuevos linderos para el Distrito Federal según lo concertado con los Estados de México y Morelos, mismos que fueron calificados de inconstitucionales, por virtud de que el Congreso General carece de facultades para reformar la Constitución; sin embargo, estos son los linderos y dimensiones respetados en adelante por las ulteriores leyes orgánicas, hasta llegar al vigente Artículo 9o. de la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998, que dispone: *“El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Con esto el INEGI, tiene por superficie actual de la Ciudad de México 1 495 kilómetros cuadrados.

En cuanto al territorio, el constituyente de la Ciudad de México habrá de definir su división para efectos de su organización político-administrativa y obviamente plasmarla en la Constitución que produzca, según el Art. 122, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal.

Séptima.- Además de las breves y generales sugerencias que en este desarrollo se hacen para el complejo contenido de la Constitución, se presenta como propuesta específica la creación del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México y los medios de control y acciones para su defensa y vigencia permanente. Esto, con la perspectiva de vivir urbanamente en un auténtico Estado de Derecho y poner en alto y primer plano, el cumplimiento y respeto generalizado de los derechos humanos de los capitalinos, siguiendo el tránsito contemporáneo del Estado de Legalidad al Estado de Constitucionalidad.

Como aún para la Capital de la República subsiste el viejo principio de que en la Constitución Federal se den las bases para su interna organización fundamental,

muy a pesar de que finalmente se le concedió tener su propia Constitución, para la instauración del Tribunal Constitucional de la Ciudad de México, se propone que el artículo 122, Apartado A, fracción IV, se reforme y adicione, con el propósito que dentro del Poder Judicial de la Ciudad de México, exista el nombrado Tribunal, paralelo al Tribunal Superior de Justicia, con la idea de que el mismo tenga el nivel, la fuerza y el carácter fundamental otorgados a los demás poderes de la ciudad autónoma de México. Además, de que por su superior y delicada función, reclama independencia en su organización, especial procedimiento para el nombramiento de sus integrantes y necesaria autonomía e imparcialidad para sus importantes decisiones, que también se apunta sean definitivas e inatacables.

Se plantea que para el control de la constitucionalidad local, tenga competencia para conocer del Juicio por Omisión Legislativa, Acción de Inconstitucionalidad, Controversia Constitucional y el Juicio de Protección de Derechos Humanos, que en general atiendan a las particularidades de la entidad. Este último juicio, con la característica de que en tratándose de omisiones, decisiones, actos o vías de hecho de órganos pertenecientes al Ejecutivo o la administración pública, centrales o periféricos de la ciudad, el capitalino tenga la opción de promover acción de tutela de derechos humanos ante un juez de control constitucional, mediante un procedimiento, sumario, rápido, sencillo y eficaz, hasta que obtenga de la justicia la satisfacción de su derecho o interés legítimo.

En fin y buscando la eficacia real y práctica de los derechos humanos de los capitalinos y un sencillo criterio auxiliar para determinar la competencia federal o local de su defensa, se formula el lineamiento de que el orden legal fundamental y/o secundario de la ciudad, atribuya puntual, específica y expresamente grupos o particulares derechos humanos, para ser satisfechos, atendidos, respetados, promovidos, protegidos y garantizados, según el caso, por órganos o poderes de la ciudad nombrados con toda precisión.

BIBLIOGRAFÍA:

Ackerman, John M. *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf>

Adato Green, Victoria. Foro “*Legislación del Siglo XXI para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*” Ponencia presentada el 15 de Febrero de 2002, en la Asamblea del Distrito Federal. , pp. 445 y 446.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/255/pr/pr9.pdf>

Áurea, Commons. *La División Territorial del Segundo Imperio Mexicano 1865*. Anexo 4. www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc12/153.html

Ávila Sandoval, Santiago. *Una reflexión sobre la historia de la economía prehispánica*. Análisis Económico, núm. 39, vol. XVIII, tercer cuatrimestre de 2003.

Buenrostro Hernández, César. *Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 487-494
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315208>

Bonifaz Nuño Alfonso, Leticia. *Los Derechos Humanos en una Constitución de Vanguardia*. Mesa II, Foro, 9 de febrero de 2015. www.canaldelcongreso.gob.mx

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1987.

Carbonell Sánchez, Miguel. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Los Derechos Humanos en una Constitución de Vanguardia*. Mesa II, Foro, 9 de febrero de 2015.

Carbonell Sánchez, Miguel. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Los derechos fundamentales en la Constitución Mexicana: una crítica y una propuesta*. Universidad Latina de América. IUS Revista Jurídica.
http://www.unla.mx/iusunla8/reflexion/Ensayo%20para%20la%20PGR.htm#_ftnref7.

Cárdenas García, Jaime. *Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal.*, http://www.humanindex.unam.mx/humanindex/consultas/detalle_investigadores.php?rfc=CAGJ600217¢ro=int

Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. Editorial Porrúa. México 2001.

Ceja Martínez, Víctor. Universidad Latina de América. *Los instrumentos internacionales como medios para salvaguardar los derechos humanos de cuarta generación*.
<http://www.unla.mx/iusunla31/reflexion/LOS%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES%20COMO%20MEDIOS%20PARA%20SALVAGUARDAR%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS%20DE%20CUARTA%20GENERACION.htm>

Cossío Díaz, José Ramón. *Problemas para la exigibilidad de los derechos sociales en México*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/8.pdf>

Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. La República Restaurada. La Vida Política*. Tercera Edición 1973. Editorial Hermes.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*. Editorial Porrúa. México 2004.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Séptima Edición 2006. Sección Primera. Tomo 14.

De Valle-Arizpe, Artemio., en *Historia de la Ciudad de México según los relatos de sus cronistas*. Colección Distrito Federal. México, 1988

Díaz Ortiz, Víctor Rolando, *Reforma Política del Distrito Federal, Creación del Tribunal Constitucional del Distrito Federal*. Anales de Jurisprudencia. T. 250, Sexta Época, marzo-abril, 2001: México, D. F
<http://info4.juridicas.unam.mx/jusbiblio/jusrev/221/220019.htm?s=>

Domínguez Gudini, Jacobo Alejandro. “*Candidaturas Ciudadanas y Partidos Políticos Ante la Federalización de las Competencias Electorales*”, en *Monitor Democrático* 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! O ¿centralista? Coordinadores: Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas y María de Jesús García Ramírez. Primera Edición 2013.

Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*. Tomo V. 1847. No. 3007. <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>

Duran, Fray Diego. “*La Ciudad Antigua*” en *Historia de la Ciudad de México según los relatos de sus cronistas*. De Valle Arizpe, Artemio. Colección Distrito Federal. México, 1988.

Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Coordinadores: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto. Ley de*

Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, núm. 745. México 2016.

Fundación del Distrito de Columbia.

http://enciclopedia.us.es/index.php/Washington,_DC#Historia

García Campos, Alán. *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico.* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

García Ramírez, Sergio. *Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos.*

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/1/art/art8.pdf>

Gargarella, Roberto. *Conferencia Magistral sobre el Constitucionalismo Latino Americano.* Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México. Senado de México. 9 de febrero de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=sDVnzN2XzeY>

Gil Rendón, Raymundo. “*La autonomía del Nuevo Derecho Procesal Constitucional*”, en Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad. Del Rosario Rodríguez, Marcos. Coordinador. Editorial Ubijus. México 2013.

González, María del Refugio y Castañeda, Mireya. *La evolución histórica de los derechos humanos en México.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Primera Edición, diciembre, 2011.

<http://www.defensoria.ipn.mx/Documents/DDH9G/Modulo-1/EVOLUCION-HISTORIA.pdf>

González A. Carrancá. *Reforma Política del Distrito Federal La Unificación de los Órganos Jurisdiccionales en el Distrito Federal.* Reforma Política del Distrito Federal. Mesa I. p. 441

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/250/pr/pr10.pdf>

González Pérez, Luis Raúl. *El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México.* Rev. IUS vol.5 no.28 Puebla jul-dic. 2011.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472011000200006&script=sci_arttext

Hernández Cruz, Armando. *Congreso Constituyente para la Ciudad de México: Indispensable en su Consolidación Democrática.* Foro Jurídico. No. 138, marzo 2015.

Hernández Licona, Juan Manuel. *Marco Jurídico Mexicano de las Zonas Conurbadas.* Cámara de Diputados. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Temas Económicos. Serie Verde. Julio de 2008. catbiblio.uv.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=234176...

Humboldt, Alejandro von. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*. Paris 1822. Edición Facsimilar Instituto Cultural Helénico, A. C. Miguel Ángel Porrúa. Librero Editor. México MCMLXXXV. Tomo I,
Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto. *La Ciudad de México no es el Distrito Federal*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 590. México, 2011,
Instituto Electoral del Distrito Federal. mx/idxwww.iedf.org..php/munupartidos-politicos/229-consideraciones-generalespp

Instituto Nacional de Estadística y Geografía
www.inegi.org.mx/est/contenidos/español/proyectos/.../SCGPV-11.asp

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>

Jarquín O., María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos. "*Breve Historia del Estado de México*", coordinada por Fernando Rosenzweig. El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. 1995,
http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/edomex/html/sec_13.html

Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el Defensor de la Constitución?*. Traducción: Roberto Brie, Editorial Tecnos 2ª Edición. Madrid, 2002

Kohler, Josef y Cervantes y Anaya, Javier de. *El Derecho de los Aztecas. Introducción a la Historia del Pensamiento Jurídico*. Publicación Aportada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal., <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1387/3.pdf>

La Administración Pública en la Época de Juárez. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1974. Tomo 3

La planificación económica y social de México. Resumen y conclusiones del Primer Seminario de Problemas Económicos, organizado por la Escuela Nacional de Economía y celebrado en la Ciudad de Cuernavaca, Mor , del 21 al 24 de abril de 1965. Revista Banco de México. Junio de 1966.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/648/4/RCE4.pdf>

Lueghe Tamargo, José Luis. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

Madrid de la, Hurtado, Miguel. *Régimen Económico en las Constituciones de los Estados*. biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/23.pdf

Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal / Organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal. Órganos Públicos Autónomos.
<http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/tramites-servicios/164-capacitacion-y->

desarrollo-profesional/capacitacion-en-linea/marco-juridico-del-distrito-federal/organizacion-y-funcionamiento-del-gobierno-del-distrito-federal/1151-organos-publicos-autonomos

Márquez Rábago, Sergio R. Derecho Constitucional en México. Julio de 2014.

Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. 2ª ed. México 2011.

Marván Laborde, Ignacio. Mesa de Discusión “Congreso Constituyente para la Ciudad de México”. 15 de julio de 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=LvC8GRtHNSQ>

Marván Laborde, Ignacio. *La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano*. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art3.htm.

McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de Dos Leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*. 2ª. Edición. Zinacantepec, Estado de México. El Colegio Mexiquense A.C. Gobierno del Estado de México, 2013.

<http://ceape.edomex.gob.mx/sites/ceape.edomex.gob.mx/files/EI%20Distrito%20Federal%20de%20dos%20leguas%20o%20c%C3%B3mo%20el%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20perdi%C3%B3%20su%20capital.pdf>

México, imprenta del Gobierno Federal en el Ex Arzobispado. (Av. Oriente 2, Núm. 726). 1903.

<https://archive.org/stream/leydeorganizaci00mexigoog#page/n6/mode/2upque>

Molina Piñeiro, Luis J. *Epílogo, de Monitor Democrático* 2015. Sobre el nuevo federalismo electoral en México. Coordinadores: María Leoba Castañeda Rivas, Raúl Montoya Zamora y Víctor Manuel Díaz Vázquez. Primera Edición 2015. México.

Molina, Sandra y Rosas, Alejandro. *Érase una vez México*. Editorial Planeta Mexicana. S.A. de C.V. Primera Edición. México 2013

O' Crouley, Pedro Alonso. 1817. *Idea Compendiosa del Reino de Nueva España*. Reproducción facsimilar 1975. Talleres Gráficos de Contabilidad Ruf Mexicana, S. A.,

O' Gorman, Edmundo en el *Archivo General de la Nación*. Dirección de Publicaciones Archivo General de la Nación. Primera Edición. México 1999.

Olvera Ramos Jorge. *Los mercados de la Plaza Mayor en la ciudad de México*. <http://books.openedition.org/cemca/546?lang=es>

Ortiz Pinchetti, José Agustín. *Situación Económica Social de México de la Independencia a 1870*. Jurídicas-Anuario., p. 292.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/3/pr/pr20.pdf>

Perfil Socioeconómico del Distrito Federal. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Junio de 2009

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0372009.pdf>

Quince años de política social en el distrito federal: balance y propuestas para su fortalecimiento. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa D. F. Coordinadores: Dr. Manuel Canto Chac, Dra. Arcelia Martínez Bordon. México, D.F., enero de 2013. www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf

Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/311/5.pdf>

Reporte Económico de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Económico, del Gobierno del Distrito Federal. <http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx/pdf/Analisis-Reporte-Economico-Tercer-Trimestre-2014.pdf>

Rees Jones, Ricardo. *Introducción a la Real Ordenanza Para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincias en el reino de la Nueva España*. 1786. Instituto de Investigaciones Históricas. Serie facsimilar Nueva España. UNAM, México 1984

Roque Álvarez, Artemio. *La Reforma Política del Distrito Federal en el Marco del Fenómeno Metropolitano*. UAM. Vínculo Jurídico. Revista 20, Octubre-Diciembre 1994. Derecho urbano. <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvjl/rev20-3.htm>

Rojas, Alejandro. *Constitución de la Ciudad de México*. 2a Edición Porrúa. México 2011

Sánchez Almanza, Adolfo. *La Evolución de la Ciudad de México*. Informe del estado de desarrollo social en el Distrito Federal. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. México D.F. 2012.
http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/evo_cmexico.pdf

Sánchez Macías, Juan Manuel. “*El Instituto Nacional Electoral y sus Nuevas Atribuciones dentro de los Procesos Electorales Locales*” en Monitor democrático 2015. Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México. Coordinadores: María Leoba Castañeda Rivas, Raúl Montoya Zamora y Víctor Manuel Díaz Vázquez. Primera Edición 2015. México.

Sánchez Ortega, Jorge Alberto. “*Evolución de las elecciones en la tradición política mexicana*” en Derecho Electoral Mexicano, Perspectivas para una Reforma. Islas Colín, Alfredo y Cienfuegos Sifuentes, David. (Coordinadores). Primera Edición: México 2006.
[.http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080129494/1080129494_MA.PDF](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080129494/1080129494_MA.PDF)

Serna de la Garza, José María. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa 1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*. Editado en México por Plaza y Valdés, S. A. Primera Edición: enero de 2001.

Soberanes Fernández, José Luis. *Acta de Reformas Constitucionales de 1847 (También llamada Acta Constitutiva y de Reformas)*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx y <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Solís García, Bertha. *Evolución de los Derechos Humanos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/9.pdf>

Tello Macías, Carlos. “*México independiente: los primeros cien años*” en Crecimiento y desarrollo económico de México. Flores Salgado, José. Coordinador. Colección Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias. Primera edición 2010. Universidad Autónoma Metropolitana. http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/libros/crecimiento_desarrollo.pdf

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo Sexta Edición, Revisada y Aumentada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.

Torquemada, Fray Juan de, *Monarquía Indiana*. Edición preparada por el Seminario para el estudio de fuentes de tradición indígena, bajo la coordinación de Miguel León Portilla. Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. México 1975. Vol. I Cap. XIII.

Valadés Ríos, Diego. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Foro Hacia una Constitución para la Ciudad de México*. Mesa 1. Publicado el 13/02/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=KySyjME17ew>

Vizcaíno López, María Teresa. *Derecho constitucional económico y sus principios en el Estado mexicano*. Universidad Latina de América. Revista Jurídica IUS. <http://www.unla.mx/iusunla20/reflexion/derecho%20constitucional%20economico%20y%20sus%20prin.htm>

Woldenberg, José. *La desigualdad en México*. Revista de la universidad de México. UNAM. Nueva Época, Número 87, mayo 2011. issn en trámite con número de folio 493. Revista mensual. <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/8711/woldenberg/87woldenberg.html>

Wong Meraz, César Lorenzo. “*Impacto de la Reforma Político-Electoral en las Entidades Federativas*.”, en Monitor Democrático 2015.

Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de (1856-1857) Edición del Colegio de México* 1956. Fondo de Cultura Económica.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Discurso de toma de posesión como Presidente de la República*.

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTRAS FUENTES.

Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824). Tomo VIII. Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México 1980.

Audiencia Pública para la Reforma política del Distrito Federal

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/12107-audiencia-publica-para-la-reforma-politica-del-distrito-federal.html>

Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. Boletín de las leyes. Núm. 8.

Noviembre 1º de 1865. Núm. 136. Colección Digital. UANL.

<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080045869/1080045869.htm>.

Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México

<https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf>

Constitución de la Nación Argentina.

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html#seccion2cap3>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994.

<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion.php>

Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901.

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Constitución Política de Colombia

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2>

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14/534/>

Constitución Política del Estado de Sinaloa. Última reforma publicada en el periódico oficial: 12 de marzo de 2014.

<http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/2014/sinconstabr2014.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. - publicación inicial: 27/02/1995., vigente al 30/abr/2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/16/628/17.htm?s=>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura L - Año II - Período Ordinario - Fecha 19771006 - Número de Diario 14.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LIII - Año II - Período Ordinario - Fecha 19861228 - Número de Diario 50.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19930903 - Número de Diario 9

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periodo Único. Tomo I.- Núm. 12. Querétaro 1º de Diciembre de 1916., p.261.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

Diario Oficial de la Federación

<http://www.dof.gob.mx/>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. www.consejeria.df.gob.mx/index.php/gaceta

LXII Legislatura - tercer año de ejercicio - segundo periodo ordinario- martes 28 de abril de 2015 gaceta: 132.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1728#418>

Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Libro Nono. Título cuarenta y seis.

<http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/indice/indice.html>

Tesis Aislada; 10ª. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I; p. 535.