

347  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

CONSTITUCION DEL PODER LEGISLATIVO  
PARA EL DISTRITO FEDERAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUAN ANTONIO MANUEL SALGADO ROMERO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1991



## **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 está 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.

**I N D I C E**

**Pág.**

<b>I N T R O D U C C I O N</b> .....	<b>I</b>
--------------------------------------	----------

**C A P I T U L O I.**

**EVOLUCION HISTORICA DE LA LEGISLACION DEL DISTRITO FEDERAL**

A) Epoca Prehispánica .....	2
B) Epoca Colonial .....	6
C) Epoca del México Independiente .....	11
D) Reforma Liberal, Constitución de 1857 .....	24

**C A P I T U L O II.**

**CONSTITUCION DE 1917 Y SUS REFORMAS**

A) Convocatoria .....	52
B) Iniciativa de Venustiano Carranza y Debates del Constituyente .....	57
C) Reformas al Artículo 73 .....	68

## C A P I T U L O    I I I .

## CONSTITUCION Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

A) Constitución .....	78
1. Marco Jurídico .....	86
2. Proceso Electoral .....	88
3. Integración .....	94
B) Atribuciones .....	99
1. Facultad Normativa .....	99
a) Dictar Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno .....	99
2. Facultad Gubernativa .....	116
a) Dictar y Solicitar Presupuesto .....	117
b) Vigilar el Buen Funcionamiento de los Servidores Públicos .....	119
3. Facultad Política .....	121
a) Convocar a Consulta Pública .....	122

## C A P I T U L O    I V .

## CONSTITUCION DEL PODER LEGISLATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL

A) Constitución .....	130
1. Naturaleza y Características .....	132
2. Proceso Electoral .....	139
3. Integración .....	144

B) Marco Jurídico .....	145
1. Análisis de los Artículos 43, 44 y 124 Constitucionales .....	146
2. Necesidad de Reformas Constitucionales, para la Creación del Organo Legislativo para el Distrito Federal .....	165
 CONCLUSIONES .....	 177
 BIBLIOGRAFIA .....	 181

## I N T R O D U C C I O N

En el régimen Federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, los cuales son el que concierne a la Federación y el Local o de las Entidades Federativas. Apenas realizada la Independencia se cuestiono la problemática de establecer una sede de los Poderes Federales que acoge la Nación, ya que dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a estos órganos, que desarrollan las funciones Ejecutivas, Legislativa y Judicial.

El Sistema Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, tiene como antecedente principal el llamado Plan de Unión de Albany, pronunciado por Benjamin Franklin, primero y original programa de Gobierno Federal, que confiaba los asuntos de interés común a un Organó Central, integrado por un Presidente designado por la Corona y un Gran Consejo elegido por las Colonias.

A partir de esta fecha se continuó la lucha por establecer la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y establecer un Sistema Federal. El cual se dió a través del Plan conocido como Transacción de Connecticut, que dió origen al Bicamarismo el cual consiste en la representación proporcional al número de habitantes de cada Colonia, para integrar la llamada Cámara de Representantes de los Colonos y la representación de los nuevos Estados para formar la Cámara del Senado.

La característica de este principio fué que el Gobierno Nacional-

conociera directamente a sus habitantes sin la intervención de ningún otro Estado, limitando su Jurisdicción; asimismo, se otorga plena autoridad y autonomía a los Estados, en todo lo no otorgado a el Gobierno Nacional por la Constitución.

Por lo tanto, surge un gran problema para determinar el espacio - competencial en el que residan los Poderes del Sistema Federal, para lo cual dotaron al Congreso de la Unión de la Facultad de ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un Distrito que por cesión de los Estados particularmente de Maryland y Virginia, dando como resultado el origen al Territorio que con el nombre de Distrito de Columbia, se destinará para residencia de Los Poderes Federales.

Por otra parte, al iniciarse la Independencia de los Dominios Españoles en América, en México al consumarse ésta en el año de 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida Independiente sino una nación que correspondía al Antiguo Virreinato, razón por la cual, surgió de inmediato el problema de la Organización del Estado, así originalmente en nuestro país se estableció el Poder Imperial sustentado por Iturbide, pero no se dejó esperar la reacción de los partidarios de la República. Dando como resultado la adopción del Sistema Federal, tal y como lo presentaba el país vecino del Norte.

El primer Congreso que se reunió en el año de 1822, en el que no se representaba a las Entidades Autónomas, sino que se declaraban unidas a la Nueva Nación. Disuelto este Congreso por Iturbide, mismo que creó la Constitución de Cádiz; a la caída del efímero imperio se reestableció el Congreso, dando como resultado que las demás Provincias exigieran la instalación del Sistema Federal, emitiendo el 12 de junio de 1823 el "Voto del Congreso".

El Segundo Congreso se llevó a cabo el 31 de enero de 1824, expidiéndose el Acta Constitutiva la cual establecía en su Artículo 5º, que la Forma de Gobierno es Federal, y en el Artículo 7º, enumera a los Estados que integran la Federación.

El tema central del que nos ocuparemos es el relativo a la Sede -

de los Poderes Federales, así como ejercer en su Territorio o Distrito las atribuciones del Poder Legislativo del Estado. Cabe recordar que el Distrito Federal tuvo su origen en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, cuyo Artículo 50 Fracción XXVIII, otorgaba la Facultad al Congreso General, de elegir el territorio para el Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Federación.

Se planteó entre otros puntos, que el asiento de dichos poderes, debía de ser la Ciudad de Querétaro o la de México, Fray Servando Teresa de Mier, expuso con argumentos Geográficos, Históricos y Políticos, que fuera la Ciudad de México; lo anterior, es debido a que durante más de 500 años, había existido una Sede de los Poderes; primero el Gran Señorío Indígena, después el de la Organización Colonial, luego su Independencia, idea que se acogió por el Congreso y mediante Decreto de 18 de noviembre de 1824, se acordó que los Poderes de la Federación deberían radicar en la Ciudad de México.

Otro antecedente de importancia es el que establece el Constituyente de 1857, al disponer en el Artículo 72, Fracción VI, "...El Congreso tiene Facultad VI... Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo como base que los Ciudadanos elijan popularmente a las Autoridades -- Políticas, Municipales y Judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, se sometió a la tarea de determinar la vida Política del País, desde el movimiento armado de 1910, con lo que el primer Jefe Don Venustiano Carranza presenta un Proyecto de Reforma a la Constitución ante el Constituyente de Querétaro el 1º. de diciembre de -- 1916, mediante el cual propone que el Distrito Federal, se divida en Municipalidades Gobernadas por Ayuntamientos de Elección Popular. Proyecto que rechazó el Constituyente; introduciendo una importante modificación, se conservó -- del Proyecto la división Territorial en Municipios y se facultó al Congreso de la Unión para Legislar en lo que corresponde al Distrito Federal y Territorios.

El Distrito Federal, desde el punto de vista jurídico y político

es una Entidad del Estado Mexicano, según lo establece el Artículo 43, de Nueva Carta Magna, así tenemos que cuenta con sus elementos de Territorio, Población y un Conjunto de Organos de Autoridad, que desempeñan dentro de su ámbito las funciones Legislativas, Ejecutiva y Judicial.

Por lo que respecta a la Función Legislativa, se tiene que esta es ejercida por el máximo Organo que es el Congreso de la Unión y cuya competencia en lo que a esta concierne, se integra con aquellas facultades, que no corresponden a la Federación. El doble carácter que tiene el Congreso da como resultado que la Legislación del Distrito Federal, provenga de un grupo que no se compone de los representantes de su población, sino por los Diputados y Senadores procedentes de los demás Estados de la República.

En un país Federal, entendemos que los Poderes Federales, son la Constitución, Tratados, Leyes, Reglamentos y cualesquiera disposiciones Federales, rigiendo en toda la República como tal, pero es Local toda Ley, dirigida por el Congreso al Distrito Federal, tal como lo establece el Artículo 73, -- Fracción VI, de la Constitución, que el Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

El problema que presenta esta situación es que la Población del Distrito, no elige a sus Representantes directamente, es decir, estos no emanan de su voluntad Política. Por ello es válido considerar que el crecimiento de la población de la Entidad Geográfica y Política en la que los Poderes de la Unión se depositan y ejercen la Función Legislativa y Ejecutiva, se ha visto en la necesidad de apegarse a la Democracia que es el sistema de vida de -- nuestro país, creando un mejoramiento constante además de su Estructura Jurídica, Económica y Política, el Gobierno Mexicano responde a los requerimientos actuales dando como resultado que el Presidente en funciones presentará una serie de Reformas Constitucionales, para crear una Asamblea de Representantes -- del Distrito Federal, y que ésta ejerza un importante número de Atribuciones.

En efecto el Poder Revisor de la Constitución General de la República, que reside en el Congreso de la Unión y Legislatura de los Estados, -- aprobó en el año de 1987, entre otras una Reforma Constitucional al Artículo --

73, fracción VI, en la que se apoya el Congreso para Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, creando la Base Tercera de dicho precepto, la cual establece que como un Organó de Representación Ciudadana se crea una Asamblea de Representantes, integrada por miembros electos mediante el voto popular de los habitantes del Distrito Federal, para que exista una alternativa política en la vida cotidiana.

La Asamblea por su Origen y Atribuciones, desarrollará una función materialmente Legislativa, deberá realizar reglamentos, bandos, ordenanzas derivados de la Ley o Autónomos en ambos casos tendrán que ser normas de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorias y permanentes.

En esta reforma se otorga la Facultad para Legislar exclusivamente en 29 materias, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como equipamiento colectivo y acciones para el desarrollo urbano que interesa a los habitantes de la Capital más poblada del mundo.

Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distribución de competencias y atribuciones que da vigencia al Orden Jurídico y división de Poderes, por lo que al crear un órgano nuevo resulta indispensable asignarle un ámbito competencial y que el Congreso conserve la facultad para Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y la Asamblea no disminuya dicho ámbito.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, constituyen auténticos cuerpos normativos de carácter general, abstracto e impersonal que participan en la misma naturaleza de las Leyes, pero su ámbito material es más cercano y próximo a la vida comunitaria, estas normas cuya competencia se propone a la Asamblea del Distrito Federal, tiene una singular tradición en la política de México, y en la Doctrina Constitucional Mexicana, unida a la concepción del Municipio como base de la Organización Política y Administrativa de la Nación.

Para que la acción de la Asamblea sea eficaz se le otorgan facultades

tades normativas de promoción y gestoría, supervisión, en materia de participación ciudadana y la facultad relacionada con el Poder Judicial, reconociendo la necesidad de que se amplie la participación de los ciudadanos en el Gobierno de la Entidad Federativa, como se dijo se creo la Asamblea de Representantes para el mejor desarrollo de la Ciudad más poblada del Orbe; con la competencia apuntada en líneas anteriores, que es la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno de observancia general.

El propósito que nos anima en el presente trabajo es el de ahondar en la organización de nuevas formas y modelos de participación que se integren más directo a la democratización del Gobierno del Distrito Federal, preservando la ideología de los Poderes Federales. Ya que es evidente la reestructuración Constitucional del Distrito Federal, mismo que debe comprender las funciones de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; razón por la cual, se pretende que dicha Entidad cuente con un Organó Legislativo propio, integrado por Diputados elegibles por los ciudadanos en forma directa bajo el sistema de votación o elección de mayoría relativa y de representación proporcional, ya -- que el antecedente se presenta con la creación de la Asamblea de Representantes, la cual no es un Organó Legislativo, como expresa el Maestro Burgoa (el se ha investido de facultades que intrínsecamente entrañan la creación de verdaderas normas legales), aunque estas se supeditan a las Leyes que para el Distrito Federal, emite el Congreso de la Unión.

Como culminación de las razones expuestas, es conveniente expresar que para la Reestructuración de la Organización del Distrito Federal, se requiere de Reformas Constitucionales, esenciales e importantes que den como resultado la Modernidad Democrática y se elimine según Burgoa la Capititis Diminutio Política de los habitantes de la Metrópoli más grande del Mundo.

## C A P I T U L O     I

### EVOLUCION HISTORICA DE LA LEGISLACION EN EL DISTRITO FEDERAL

" La libertad brillará sobre vosotros - cuando os hayáis dicho en el fondo de vuestra alma; 'queremos ser libres', - y cuando, para lograrlo, estéis dispuestos a sufrirlo y a sacrificarlo - todo". ( Goethe ).

Con el objeto de adentrarnos al presente estudio, es necesario - que determinemos que es el Distrito Federal. En un Estado Federal existen dos - ámbitos de competencia, es decir, el que concierne a la Federación y el que -- pertenece a las Entidades Federativas, por consiguiente dentro de este -Estado- "Debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órga - nos federales o a los poderes federales, como suelen comunmente denominarse a - las autoridades en que se depositan las funciones Ejecutivas, Legislativa y Ju - dicial de la Federación, y esa circunscripción se llama entre nosotros "DISTRITO FEDERAL". ( 1 ).

Por vía de referencia histórica debemos recordar que la creación del Distrito Federal, tuvo su origen mediante los decretos de 18 de noviembre - de 1824, 11 de abril y 12 de mayo de 1826, y en la Constitución de 1824, cuyo - Artículo 50, Fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la - de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Fede - ración y ejercer en su Distrito las funciones del Poder Legislativo de un Esta - do.

El concepto jurídico del Distrito Federal, es el que define el - área donde se asientan los poderes de la Unión de Estados Libres y Soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inme - diatas de los Estados Federales, invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes de los Estados, a los que se debe - coordinar y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en - su esfera política y territorial.

#### A). EPOCA PREHISPANICA.

Se tiene conocimiento de que existieron pobladores en el territo - rio que actualmente ocupa México, desde aproximadamente 20,000 -15,000 años-. - El centro del País en aquella época no era relativamente seco como ahora, la - humedad sostenía una vegetación abundante dentro de la cual vivían diversas es - pecies de animales, así la cacería de Mamut supone una coordinación de los es - fuerzos de varios grupos, de modo que el hombre de Tepexpan debió vivir en gru - pos de cierta jerarquía y orden.

" Entre siete mil y cinco mil años A.C., los habitantes del alti - plano cambiaron su economía de cazadores (destrucción) por una mezcla de agri - cultura ( creación ) con cacería y unos tres mil años A.C., hubo en muchas par - tes aldeas bien desarrolladas entre cuyos restos hallamos pruebas de domestica -

ción. ( 2 ).

Hacia el año dos mil A.C., aparecía el maíz, grano que tuvo una importancia para la vida de los antiguos pobladores de América, produjo en la economía ciertos aspectos para trabajar la cerámica, reafirmar los tejidos y desarrollar ciertos juegos, en este márgen se deba lugar a las clases no agrícolas como los nobles, los sacerdotes y los comerciantes.

La existencia de las clases sociales y la combinación de las religiones estables y la esclavitud, explican las grandes obras arquitectónicas que las culturas teocráticas de los Mayas, Mixtecas, Toltecas, Tarascos y Aztecas, nos legaron.

Durante el primer milenio D.C., aparecen grandes ciudades y encontramos un comercio bien desarrollado, una complicada vida religiosa y arte original, varias grandes civilizaciones como la Azteca ramificación de la Chichimeca con absorciones toltecas y en íntima convivencia con la Texcocana, surge desde el siglo XIV D.C., y se encuentra aún en una fase culminante aunque ya con signos de cansancio cuando se inicia la conquista.

Desde le punto de vista jurídico describiremos principalmente al Pueblo Azteca-Texcocano ya que de este se tiene con detalle el derecho. "Los Aztecas" llegaron al Valle de México, dirigidos por su Dios -Hitzilopochtli- no felices con la política de sus poderosos vecinos huyen hacia la Isla de Texcoco, donde construyeron poco a poco su notable Ciudad Tenochtitlán. ( 3 ).

El Rey-poeta de Texcoco Netzahualcoyotl, emitió una serie de leyes que presentan un modesto movimiento codificador, por lo demás el derecho se manifiesta por costumbres íntimamente ligadas a la religión tan conocidas por -

2. Floris Margadaant S. Guillermo, INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO, Pág. 9.
3. IDEM. Pág. 11.

todos ellos. Así que el Derecho Azteca se conoce por las siguientes fuentes:

a). Los Códices en el que sobresale el denominado, Códice Mendocino, realizado por escogidos intelectuales indios, que tiene la crónica de los Aztecas a partir del año de 1325.

b). Las obras de los historiadores indígenas poscortesianos como Fernando de Alva Ixtlilxochitl.

c). Descripciones hechas por los Españoles conquistadores como Bernal Días del Castillo.

Al referirnos al Derecho Público Azteca, es necesario determinar que el Imperio abarcaba un territorio que llegaba hasta los Océanos Pacíficos y Atlántico, los Estados que actualmente conocemos como Oaxaca y Yucatán, la cjecmonía del pueblo Azteca se consagra con la triple alianza, conformada por Texcoco, Tlacopan (hoy Tacuba) y Aztecas. Razón por la cual el Emperador determinaba a menudo quien sería el gobernante en las Naciones aliadas. Además la política del Imperio era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno y su derecho; la importancia radicaba en que el pueblo sometido entregara el tributo en la forma convenida al Emperador.

Como ya mencionamos el Pueblo Azteca agricultor por excelencia - había venido de Aztlán, situado en el Noroeste del actual territorio -para la - historia de los Aztecas son importantes el Mapa de Sigüenza y la Tira de la peregrinación ambos pictóricos-. al llegar al altiplano tenían una cultura muy superior a los demás pueblos, en cuanto a la agricultura, religión y organización social dividida en Clanes, evidentemente es su peregrinación se adquirió - esta supremacía.

"Estos Clanes -calpullis término con el cual se designaban los - terrenos comunales que correspondían a cada clan- eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, estos calpullis tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y así mismo, estos se dividían en la línea descendente denominados Tlaxicallis; en la línea ascendente se

agrupaban en cuatro campams". ( 4 ).

El poder que representa este pueblo es el monárquico, que el primer Rey Acamapichtli pasó a su hijo Huitzilhuítli, el cual lo transmitió a su vástago que había tenido con la hija del poderoso Tezozomoc y con su muerte, termina la primera fase de la monarquía poder que era transmitido por cada rey a su hijo predilecto.

El Rey Azteca Izcóatl inicia una gran reforma política y social, celebrando un pacto federal con Texcoco y Tlacopan, con objeto de derrotar a la Ciudad de Azcapotzalco y vengarse la muerte de Chimalpopoca, creando así los Pipiltin Nobles -macehualli- Ciudadanos Libres-, los primeros reciben tierras en propiedad y los segundos sólo tenían en usufructo parcelas. "Bajo Izcóatl y su sucesor comenzó a perfilarse la figura de un poderoso gobernante, llamado "El Cihuacóatl" representante en materia militar, historiador oficial sumo sacerdote y presidente del Tribunal Superior, no fue el sucesor nato del Rey". ( 5 ).

Con la muerte de Moctezuma Ilhuicamina se presenta un problema para designar al sucesor del Rey, ya que los descendientes de Huitzilhuítli y de Izcóatl reclamaban el trono; para solucionar esta controversia se tomaron acciones por la vía de lazos matrimoniales, así bajo este sistema, reinan los tres hijos de Texcomactztin o sea Axacatl, Tizoc y Ahuizotl, posteriormente ocupa el trono Moctezuma II.

"Al lado del Rey funcionaba una curia regis de unos doce o veinte nobles denominado Tlatocan, quizá compuesto por los representantes de los Calpulis y se formaba con esto, un consejo supremo compuesto por cuatro consejeros permanentes al parecer éste consejo, correspondía la división de la nobleza.

4. Floris Margadant, OB.CIT. Págs. 17 y 18.

5. IDEM. Pág. 19.

Así mediante el consejo de los representantes de los Calpullis y este consejo y además por la Institución de el Cihuacóatl, el poder unipersonal del Rey se encontraba mitigado; es una simplificación indebida, tipificar al Estado Azteca como una monarquía absoluta, al lado del Rey encontramos importantes grupos de presión como (La nobleza, el sacerdocio) que dan al ambiente político un color oligárquico, teocrático e inclusive gerentocrático". ( 6 ).

De la breve exposición vertida en líneas anteriores podemos determinar que la Legislación se daba a través de los Reyes, Representantes de los Calpullis y del Gran Consejo, a fines del siglo XV, cuando el Altiplano tenía una gran población y la Capital Azteca ampliada por sus Chinampas, se dio a la tarea de administrar lo conquistado, para determinar su derecho público, con ello se emiten los Códices que contenían las Leyes para su debida organización que dió como resultado el gran poderío del Imperio Azteca.

#### B). EPOCA COLONIAL.

Una vez realizada la conquista por un puñado de 450 españoles, de el Gran Imperio Azteca, bajo el régimen de moctezuma II, Hernán Cortés Pizarro no sólo fue un genial conquistador sino también un estadista con visión, ya que para determinar la conquista del nuevo mundo, jurídicamente creó el Primer Municipio, la Real Villa de Veracruz, para así construir la nueva España.

El poderío Español se cristalizó en la monarquía, y la unión de las dos coronas más importantes de la época -Matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón- consolidación política de sus dos reinos en el año de 1479, el crecimiento de esta nación hizo necesaria la compilación del derecho; en las llamadas Ordenanzas Reales de Castilla- Su autor Alonso Días de Montalvo-; otra compilación son las Leyes de Toro, publicadas en 1505 mismas que contenían gran

des inovaciones en relación al derecho de familia y sucesiones, entre otras leyes que sucedieron en la vida de España, mismas que citaremos en el momento oportuno a través de este trabajo.

En realidad, la Nueva España no era una típica (colonia) sino - más bien un reino que tuvo un Rey coincidente con el Rey de Castilla, éste representado por un Virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de Autonomía vigilada y viviendo entre súbditos de la corona. ( 7 ).

Así como el Rey de Castilla tenía su consejo para los asuntos de Castilla, pronto hubo un consejo de indias para las cuestiones indianas. Como-repercusión de las grandes fases de la historia española; la época Virreinal la posición de las grandes fases de la historia española; la época Virreinal la podemos subdividir en cinco períodos. ( 8 ).

I. El de Carlos V el Magnífico hombre plenario del Renacimiento, cuyo lugar teniente muy representativo en la Nueva España fue Hernán Cortés, y más tarde el Virrey Antonio de Mendoza, en este régimen se experimentó mucho - con las indias, se llegó a rechazar la esclavitud, organizando la encomienda y que posteriormente se reduce a (nuevas Leyes de 1524).

II. El de Felipe II el sombrío y severo trabajador, representado en la Nueva España por Luis de Velasco.

III. La fase de la progresiva decadencia peninsular durante el Siglo XVII, fase que para la Nueva España, es de decadencia relativa (Agotamiento de las Minas).

IV. Epoca de los Borbones, fase que culmina con la interesante-

7. Floris M. OB. CIT. Pág. 38.

8. IDEM. Pág. 38.

figura de Carlos III que manda a las Indias su estilo progresista, déspota y ilustrado, con sus representantes Bucareli y Revillagigedo II.

V. La fase de los últimos borbones que corresponde a la época Virreinal, Carlos IV y Fernando VII.

La corona española al enterarse de los poderes locales a cargo de Nuño de Guzman y Pedro de Alvarado en el que existía un ambiente de corrupción, ostentación y criminalidad con los indígenas, con el cual confiaban un valuarie contra estos poderes, es decir, la corona misma que decidió mandar a la Nueva España un representante personal del Rey; el Virrey quien debería colaborar con la Audiencia, para disminuir las fuerzas centrifugas que habían nacido de la conquista, fuente de tantos individuos poderosos que comenzaban a sentirse por encima de la Ley y del Rey.

El primer Virrey que vino en 1535 a la Nueva España, con amplios poderes para ayudar a la ( Audiencia ) \*, durante este período la Legislación se encuentra amparada bajo las nuevas leyes; el Virrey Mendoza parte para Lima en el año de 1551 y le sucede en el puesto el Virrey Luis de Velasco, y este emite una encomienda para suavizar las nuevas Leyes y con esto se combate la esclavitud totalmente. ( 9 )

Para Floris Margadant, el derecho indiano se expidió por las autoridades Españolas, Peninsulares o sus Delegados y otros Funcionarios y organismos en el territorio ultramarino para valer en estos. Hacía un lado este derecho se completa dentro de aquellas normas indígenas que no contrarían los intereses de la corona y el ambiente cristiano, y por otro lado el derecho castellano aplicable subsidiariamente a los territorios de ultramar, se encuentra en: "Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias de 1680, las

\* La Audiencia se refiere al "Jucicio de Residencia" que se promovió en contra de Cortés, quien tuvo que regresar a España para defenderse personalmente en el año de 1527, mientras la primera Audiencia compuesta de cinco personas que gobernaría la Nueva España en ausencia de Hernán Cortés.

9. Margadant, OB. CIT. Páginas 40 y 41.

cuales se refieren a Leyes de Toro 1505. Estas a su vez se basaban en el ordenamiento de Alcalá de 1348, que establece como orden los siguientes:

1. Ordenamiento de Alcalá
2. Los fueros municipales y el fuero real
3. Las partidas
4. Nueva Recopilación 1567
5. La novécima recopilación 1805 - 1821". ( 10 )

Una primera fuente del Derecho Indiano no fue la Legislación propiamente dicha de ésta, emanan una avalancha de Cédulas Reales provisionales, Instrucciones, Ordenanzas, Autos Acordados, Prácticas, Reglamentos y Decretos; el Derecho Indiano mediante varias normas que se hacían valer se aplicaba solo en algunos territorios ultramarinos españoles, y otras aplicadas en todas las Indias Occidentales.

Explica el Maestro Margadant, que las Leyes de Indias constan de 9 libros los cuales se detallan a continuación.

El Libro I se refiere.- A la iglesia, los clérigos, diezmos, enseñanza y censura.

El Libro II.- Normas en general del consejo de Indias, las audiencias, ( asemeja el Congreso de la Unión ).

El Libro III.- Del Virrey y asuntos Militares ( se da al Poder Ejecutivo ).

El Libro IV.- Descubrimiento de nuevas tierras y zonas, establecimientos de zonas de población, derecho municipal.

El Libro V.- Gobernadores, Alcaldes, Corregidores y Cuestiones Procesales ( asemeja el poder local ).

El Libro VI.- Se relaciona a los problemas de los Indios, el derecho privado.

El Libro VII.- Cuestiones morales y penales.

El Libro VIII.- Normas fiscales.

El Libro IX.- Reglamento al comercio entre la Nueva España y la Metrópoli, Normas de Inmigración a las Indias. ( 11 )

Por otra parte, se tienen como fuentes importantes del Derecho Indiano a la Doctrina, que es de importancia la cual se presenta mediante una interesante literatura de comentarios generales y monográficos, el principal autor en esta área es Juan de Solórzano Pereira.

Otra fuente que se aplica al Derecho Virreinal es la costumbre, autorizada por las autoridades Españolas, ya que ésta a través de los años se podía convertir en Ley, por ejemplo según la costumbre bien razonada, comprobada por más de 20 años, ya podía prevalecer sobre el derecho Legislativo.

Asimismo, se tiene a la Jurisprudencia ( poco analizada ) que solo se conoce como la extensión de las encomiendas a una tercera generación presentada en la Nueva España. Finalmente la Legislación de las Indias termina su proceso de creación hasta el año de 1821.

Nosotros expresamos que la máxima autoridad indicada para en

tir las Leyes de la época Virreynal era el Rey, representado por los Virreyes, Capitanes Generales, el Consejo de Indias, las Audiencias y los Juicios de Residencia, desprendiéndose del análisis esbozado; podemos decir que la - Legislación que impero en la Nueva España y principalmente en el Altiplano - ( hoy Distrito Federal ) era dirigido por el Imperio Español, siéndo este el Organó Legislativo Superior.

### C) EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE

El proceso emancipador de México, tiene en particular un origen y desarrollo general amplio y profundo, si bien su génesis y crecimiento son tan amplios que es menester precisar su auténtico arranque; la independencia ha sido frecuentemente ceñida a los años por la guerra, una década o dos a lo sumo, aún se dió la abolición de los monarcas españoles.

La independencia arranca en los países americanos, y en México se inicia en la segunda mitad del siglo XVIII cuando las provincias ultramarinas que a través del tiempo habían alcanzado una madurez política, económica, social y cultural. Las causas de la Independencia se dan por que debemos contar con el espíritu autonomista e independiente de los grupos humanos que dieron lugar al mexicano, así el indígena quien desde un principio y en un estudio primitivo y sin contacto con la civilización, pero con valores morales y con actitudes intelectuales y la resistencia opuesta por los grupos indígenas a dejarse dominar dieron como consecuencia el principio de su libertad.

Otro elemento positivo para la Independencia, fue la invasión que sufrió España y la cobarde abdicación de los Reyes Iberos, la expansión Napoleónica pretextos que fortalecieron el movimiento insurgente y que los criollos se gobernarán por sí solos y no por un monarca impuesto.

Preciosa oportunidad fue la abdicación de los monarcas Españoles

les para que el pueblo recuperase sus derechos y ejercitarse la soberanía que a él correspondía y que hasta entonces había delegado en sus soberanos. El pueblo en ejercicio de sus derechos naturales, inalienables e imprescriptibles podían darse un nuevo gobierno que respondiera a sus anhelos. ( 12 )

En el año de 1808 en la Nueva España y las Colonias Americanas al unísono despiertan para reclamar su libertad, el núcleo criollo se manifestó con un criterio opuesto a la política y a la sociedad virreinal. Para el Gobernador no solo consistía en aplicar los reglamentos vigentes, sino en descubrir medidas desusadas para las situaciones que no puedan prever aquellas leyes o reglamentos, lo cual trae como consecuencia que el gobernante tenga facultad para decidir por sí solo de la conveniencia de transformar el orden jurídico legal.

En Valladolid, una de las provincias más prósperas de la Nueva España, se presenta el primer complot en el que se encuentran conjurados militares, funcionarios y eclesiásticos; movimiento presidido por Fray Vicente de Santamaría, el cual se presentaba ante las autoridades con el fin de organizar al país y dar un núcleo de gobierno a semejanza de un poder ejecutivo.

La consecuencia política de los mexicanos se amplió a partir de 1808 ya que su anhelo de libertad tradujo dos finalidades, una emancipar se políticamente y la otra liberarse de las trabas sociales que agobiaban al pueblo.

La rebelión de Dolores conspiración que so-pretesto de reuniones literarias se tramaba en Queretaro, tolerada por el Corregidor Miguel Domínguez y su esposa Josefina Ortiz de Domínguez y en la que participaban el Cura de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla, y los capitanes Ignacio Allende-

y Juan Aldama, al ser descubiertos provocó el chispazo que incendió la guerra insurgente. El 15 de septiembre de 1810, iniciándose en México una larga lucha que tuvo como finalidad hacer valer los derechos del hombre y crea una auténtica nación.

El pequeño grupo que ha apoyado con el pueblo promovió la transformación de lo que era un Sentimiento, nombrados por la Nación mexicana para defender sus derechos y ser independientes de España, gobernados por nosotros mismos, el Cura Hidalgo, esboza los principios del movimiento basado en la Soberanía ejercida esta por medio de representantes que el propio pueblo eligiera y mediante un proceso democrático.

"Estos representantes reunidos en un Congreso o Asamblea de provincias deberían organizar al país, según sus propias palabras hechar los fundamentos de nuestra libertad e independencia, de un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares del reino que teniendo por objeto principal mantener nuestra Santa Religión dicte Leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo". ( 13 )

El Congreso de Chilpancingo se dió con el esfuerzo realizado por Morelos y su creación fue una aspiración del espíritu americanista que llevó a muchos otros países de la América a propiciar reuniones semejantes, con los mismos ideales de libertad y principios doctrinales, nadie de los prohombres de la insurgencia supo expresar mejor y más nítidamente que Morelos el Sentimiento Americanista, herencia común de nuestros pueblos.

En cuanto a principios de filosofía jurídica y política nuestros primeros Códigos fundamentales fueron avanzados y no se puede decir que hayan sido eficaces en su aplicación ya que resultaron inadecuados para la

13. Carta de Hidalgo al intendente Riano, Septiembre de 1810 en J. E. Hernández y Dávalos, Colección de Documentos para la historia de la guerra de Independencia de México 1808 a 1821, México, José María Sandoval. Impresor-1681.

época de lucha, el gran historiador Beralt dice: "jamás nación alguna adoptó una Ley Constitucional menos apropiada a sus circunstancias más en contradicción con sus intereses, menos revolucionaria, en fin". ( 14 )

Por otra parte, nuestra tradición ha sido la de luchar contra la tiranía, la violación del derecho, la confusión de la justicia, la infamia y desigualdad. Las máximas rotundas inmovibles del derecho Romano, los principios de fraternidad universal del cristianismo, las declaraciones universales de los derechos humanos han guiado siempre a nuestros legisladores y a ellos se debe el género alentador de las Leyes de Indias y primeras constituciones, de ahí de esos deriva el alto valor del Congreso Constituyente -- reunido en Chilpancingo hace 180 años, los hombres que entonces asistieron -- dieron a la patria un 16 de septiembre de 1810, su primera formulación jurídica para ingresar a las naciones libres, dada por hombres ilustres entre los -- que encontramos canonistas, licenciados, militares, auténticos diputados de -- la Nación que presentan su ideal aspiración colectiva y su infinito deseo de libertad y de justicia, iniciando aquí ( México ) una magna labor de dar a -- su país su primera declaración de Independencia y su primera Constitución.

El Congreso Constituyente reunido en Chilpancingo produjo entre sus frutos más logrados, el Acta de Independencia firmada el 6 de noviembre de 1813, en el templo adoptado como Palacio Nacional; sus signatarios -- fueron el Licenciado Andrés Quintana Roo, quien fungía como Vicepresidente, -- el Licenciado José Manuel Herrera, el Licenciado Carlos María Bustamante, el Doctor José Sixto Verduzco, Don José María Liceaga y el Licenciado Cornelio -- Ortiz de Zarate.

El Acta de Independencia elaborada en Chilpancingo y así como -- todas las Actas de Independencia de todos los países Americanos en el reflejo-

político legal de un fervoroso y potente deseo de independencia que es formalmente "La manifestación escrita de la intervención y voluntad de romper - los lazos con las Naciones Europeas que habían contribuido a su formación o de los que dependían y la de dar nacimiento a una nueva nación. ( 15 )

Considerará el tratadista De la Torre Villar, que ha sido frecuente considerar a las Actas de Independencia como meras relaciones de agravios de las colonias o de las provincias contra su metrópoli, mas en ellas - encontramos no solo una declaración de agravios, una acusación prudente o violenta sino una serie de ideas de principios de muy variado origen y cuyas consecuencias desembocan en el derecho de autodeterminarse. ( 16 )

La Independencia de México se vería favorecida además por la tardía actitud que España adoptará hacia sus colonias y que se evidenciaría en el seno mismo de la convocatoria para participar en las Cortes de Cádiz de - primero de enero de 1810; pues era general a todos los pueblos que integraban la monarquía Española, y no solamente a los habitantes de la Península, - el llamado hacía la convocatoria a las cortes para dar a todos el reino la - estructura constitucional que reclamaba y sancionaba en Cádiz en 1812. Una - constitución como esta, elaborada al amparo de ideas liberales no podía dejar de reconocer el importantísimo papel que las colonias representaban dentro del cuadro total de la monarquía Española, ni hacer a un lado los derechos de quienes nacieron en América. ( 17 )

Los sentimientos de la Nación, plataforma constitucional de México en las que Don José María hubo de exponer en 23 puntos, el ideario - fundamental de la patria pronta a constituirse; y surgió en tanto, a fin de superar los errores y limitaciones contenidas en " Los Elementos Constitucionales " de López Rayón.

15. Las Actas de Independencia de América. Estudio de Charles J. Griffin, --- Washington 1955, citado por De la Torre, OP. CIT. Página 49.

16. De la Torre OB. CIT. Página 48.

17. Sayeg Helu Jorge, OP. CIT. Página 22.

En 38 puntos llegó a esbozar Ignacio López Rayón, en efecto la estructura Constitucional para la Nación que estimaba próxima a Independizarse y bajo el significativo título de Elementos de Nuestra Constitución; los hizo circular desde el mes de noviembre de 1812. ( 18 )

Elementos de Sentimientos de la Nación;

1.- Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones.

No se podría admitir que el Rey de España fuese el depositario de la Soberanía popular y así se estableció en el quinto punto.

5.- Que la Soberanía demanda inmediatamente del pueblo el que solo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano compuesto de representantes de las provincias en la igualdad del mundo.

Además los principios de Soberanía del pueblo y de representación popular, que así se consignaron en el punto sexto se refería al de la división de poderes.

6.- Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

Morelos insistía, de esta manera, en estas fórmulas básicas de la democracia que habían sido conquistadas por la humanidad entera dentro del clima que envolvió la revolución Francesa.

En el undécimo se encumbra el gobierno liberal y condena, por el contrario al tiránico.

11.- Que los Estados muden costumbres y por consiguiente la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno.

Abatiendo al tiránico, sustituyendo al liberar e igualmente -- hechando fuera de nuestro suelo al enemigo Español que tanto se ha declarado contra nuestra patria.

Y el décimo tercero, al principio de la generalidad de la Ley y la expresa condena y pos-privilegiados.

13.- Que las Leyes comprenden a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que estos solo lo sean cuando al uso de su ministerio.

El décimo cuarto, exige Morelos a manera plátonica cualidades de sorpresa en los Legisladores.

14.- Que para dictar una Ley se haga junta de sabios en el número posible para que proceda con más acierto y exponerse de algunos cargos que pudiera resaltarle. ( 19 )

El día 4 de septiembre de 1813, en efecto y ante las desaveniencias y rivalidades en las que hubiera de caer la Suprema Junta Nacional Americana, reunida en Zitácuaro a instancias de López Rayón para organizar el movimiento Insurgente ; iniciaba sus labores el primer Congreso Constituyente de nuestra historia. ( 20 )

El Congreso de Anáhuac, que comenzaría sus labores con el nombramiento de quien bajo el título de generalísimo, debería asumir el poder ejecutivo como jefe supremo.

19. Sayeg Helu, OPUS CITATUS, Páginas 25 a 27.

20. Por bando del 21 de agosto de 1811 se creó en Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional Americana, para asumir la jefatura de la insurgencia, y darle esa coherencia de que hasta entonces, se supone, había adolecido. Cinco eran los miembros que integraban la Junta de Zitácuaro.

Poco más adelante, el día 6 de noviembre del mismo año ie --- 1813 y también desde Chimpalcingo, el Congreso expediría el Acta solemne de la declaración de Independencia de la América en la que apoyándose naturalmente en una concepción rotunda y septentrional democrática que se sembró en el derecho de autodeterminación declara haber ...

... recobrando el juicio de su soberanía usurpada que en el concepto queda rota jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es el arbitrio para establecer las Leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior, para hacer la guerra.

Cinco eran los miembros que integraban la junta de Zitácuaro.- Sólo tres son elegidos rápidamente, Verduzco Liceaga y López Rayón y para establecer la alianza con los monarcas y repúblicanos del antiguo continente.

El 15 de junio de 1814 se hace aparcer, una proclama comunicando la próxima aparición de la Constitución; y el 22 de octubre del mismo año se expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, por haber sido precisamente el lugar donde se sancionó y promulgo el referido decreto al día siguió --- ente, 23 de octubre, se lanzó un manifiesto, a manera de anexo a la Constitución en el cual el congreso relatava las penalidades que sufrió y las calamidades que tuvo que pasar en la elaboración de esa carta constitucional, sobre la indudable influencia de la carta de Cádiz. ( 21 )

Entre las ideas y principios que en ella se dan tenemos:

a) Los derivados del derecho natural que preceden de la antigüedad clásica, Jurnaturalistas, como Grocio, Puffendor.

b) El principio de soberanía popular que penetra a través del derecho tradicional en América, en donde encontramos a John Lock y su ensayo sobre gobierno.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana se compone de 242 Artículos distribuidos en dos apartados o títulos.

1) Principios o elementos constitucionales. ( comprende 6 -- capítulo ).

2) Forma de gobierno. ( comprende 22 capítulos ).

En este apartado se trata primero el de las provincias que comprende la América, las Supremas autoridades y el que nos interesa el Supremo Congreso.

El primer apartado es de carácter democrático principios y elementos constitucionales.

El segundo apartado de naturaleza orgánica ( forma de gobierno ) menciona el ámbito especial al territorio en el cual reinan esos principios y los órganos representativos de la soberanía y el supremo congreso mexicano, auxiliado por el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia.

La soberanía lleva inherente la facultad de legislar, de ejecutar leyes y aplicarlas a los casos particulares, lo cual se realizaría mediante lo legislativo y judicial, quienes huyendo de la definición clásica -- del despotismo y tiranía que afirma que ellos representan la concentración de la soberanía, no deberían de ejercerse no por una sola persona ni por una sola corporación.

Por otra parte, se establece y se funda en esta Constitución -- el principio de la soberanía popular, entendiendo por soberanía la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, adoptándose también el sis

tema de la representación política y atribuye al ejercicio de la soberanía a la representación nacional formada por diputados. ( 22 )

Por lo que respecta, al acta constitutiva podemos decir que el jefe del partido liberar dentro del segundo Congreso, Don Miguel Ramos Aris - pe, presenta al Congreso un proyecto de acta constitucional, y por imitación a los Estados Unidos de Norteamérica se "limitó a implantar el sistema federal y dar con ello vida a los estados mismos, a establecer la división de poderes con las facultadas esenciales de cada uno; a fijar la división de la -- autoridad federal, y a marcar normas generales para el gobierno de los Estados " ( 23 ). Proyecto que fue apoyado por el "Voto del Congreso" emitido - el 12 de junio de 1823, en el que se acordó que el gobierno puede proceder a adoptar el sistema de república federal.

"El acta constitutiva es aprobada el 31 de enero de 1823, con el nombre de acta constitutiva de la federación, y es digamos la primera constitución condensada". ( 24 )

El congreso después del acta constitutiva sigue sus labores discutiendo el proyecto de constitución que se había de promulgar; así el 4 de - octubre de 1824 la constitución es firmada y al día siguiente es publicada con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El esquema que presenta nuestro primer texto Constitucional, - esta compuesta de 7 capítulos, los que a continuación se explican de manera - resumida;

a) En el título primero, se habla de la nación mexicana de su territorio y de su religión, se declarará muy solemnemente la independencia de-

22. De la Madrid OP. CIT. Página 31

23. Herrera y Laso Manuel, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Página 21.

24. De la Madrid, OPUS CITATUS, Página 141.

la Nación Mexicana, respecto del gobierno Español. Se define el territorio - del nuevo Estado se declararán la religión católica como única, oficial y objeto de la protección del estado mexicano.

b) En el título segundo, se trata de la forma de gobierno de - la nación, de sus partes integrantes y de la división del poder Supremo. Se - adopta la forma de gobierno de una República, Representativa Popular y Federal y se insiste en la división territorial por Estados. Se proclama la división - del Supremo Poder en tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

c) El título tercero, se destina a reglamentar el Poder Legisla - tivo, desde entonces y la técnica federal americana se divide al Congreso en - dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Se establecen en la propia - constitución las bases de elección, las funciones y las atribuciones de los di - putados y el procedimiento Legislativo al Congreso.

d) El título cuarto, se refiere al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación que se deposita en un Presidente y un Vicepresidente.

e) título quinto, se refiere al Poder Judicial de la Federa--- ción que se hace residir en la Suprema Corte de Justicia en los Tribunales -- de Circuito y Juzgados de Distrito.

f) título sexto, se aboca a los Estados de la Federación re -- glementando las bases de su gobierno particular, así como las obligaciones y - las prohibiciones de los estados respecto de la Federación.

g) título séptimo, se trata de la observancia, interpretación y reforma de la constitución y del acta constitutiva. ( 25 )

Como ya lo mencionamos al inicio de este capítulo, el Distrito Federal nació Jurídicamente por el acta constitutiva de la federación y en el título tercero Artículo 50, Fracción 28 de la constitución de 1824 y por decreto de fecha 18 de noviembre de 1824, el congreso dispuso que los poderes de la Federación deberían radicar en la ciudad de México. EL cual esta concebido en los siguientes terminos;

"El Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos".

1.- El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación conforme a la facultad 28 del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México. ( 26 )

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

3.- El gobierno federal y el gobierno del estado de México, nombrarán cada uno perito para que entre ambos demarquen y señalen los terminos del Distrito conforme al Artículo antecedente.

4.- El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal desde la publicación de esta Ley.

5.- Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observandose la Ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6.- En lugar de jefe político a quien por dicha Ley estaba en-

16. Fray Servando Teresa de Mier, sustentó una tesis que con argumentos de carácter geográfico, histórico, cultural y político abogó por que la residencia de dichos poderes fuese la Ciudad de México.

cargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernante de calidad de interino para el Distrito Federal.

7.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para que su gobierno municipal, se observarían las Leyes vigentes en todo lo que no pugnen al presente.

8.- El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar su traslación.

9.- Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México no se hará novedad en lo que toca a los eventos comprendidos dentro del Distrito Federal.

10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la eligibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la Ley. ( 27 )

Por lo tanto, el Constituyente de 1824 sentó las bases para la creación del Distrito Federal, al determinar que la nación se organizaría como una alta república federal, en la que la Soberanía de los Estados miembros por ella creados y se fortalecería a través de los Poderes Generales de la Federación encargados de dotar la unidad al derrotero de la patria.

El Constituyente no definió el territorio de la entidad en que habrían de residir los Poderes de la Unión, por lo que, como establecimos el -

legislador ordinario decretó que fuera la Ciudad de México, por haber sido el Centro Histórico de la actividad económica, política y cultural del país, antes del Virreinato y durante el mismo, así como por sus características geopolíticas y no sin discusiones y serias dificultades fue elegida por el Congreso General, tal y como se apunto en líneas anteriores para convertirse en Distrito Federal, con un territorio circular de dos leguas de radio, medidas a partir de la Plaza Mayor de la Ciudad de México. El gobierno político y económico del Distrito, quedó bajo la jurisdicción exclusiva del Gobierno Federal, el gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal siguió a cargo de Ayuntamientos de elección popular.

#### D) REFORMA LIBERAL. CONSTITUCION DE 1857.

##### REFORMA LIBERAL:

Estableceremos que al sustituirse el federalismo por el central en la constitución de 1836, llamada de las siete leyes constitucionales, el territorio residencial de los poderes nacionales dejó de llamarse Distrito Federal, para asumir el nombre de Departamento de México, según ley de 30 de diciembre de ese año. ( 28 )

La restauración del federalismo se da por el movimiento de la Ciudadela que triunfó con el General Salas quien decretó el 22 de agosto de 1846, la restauración de la constitución de 1824 mientras se elaborará una nueva. Cabe mencionar que en plena guerra contra la invasión angloamericana se instala un nuevo congreso constituyente el cual a través de la comisión respec

tiva se inclina por el restablecimiento liso y llano de la constitución de 1824.

Las primeras Actas de Reforma Liberal se presentan hacia el año de 1847, en las cuales su autor Mariano Otero adiciona y reforma algunos puntos como la reorganización del Senado, supresión de la Vicepresidencia, el derecho del hombre y control mixto de constitucionalidad que daría nacimiento al Juicio de Amparo.

La revolución de Ayutla se dio el primero de marzo de 1854 en la que se proclama el Plan de Ayutla, se ataca a la dictadura de Santa Anna, sus abusos, la venta que hizo del territorio de la Mesilla y se afirmó la necesidad de constituir a la nación bajo las normas republicanas.

El movimiento de Ayutla había franqueado por Juan N. Alvarado y Don Ignacio Comonfort, quienes eran liberales moderados, pero Juárez regresa de su destierro en los Estados Unidos de América para preparar la participación en el movimiento de los liberales puros. El pueblo mexicano entero se agrupó en el movimiento revolucionario cansado ya de la dictadura Santanista y decidió a estructurar definitivamente su organización política, bajo los moldes repúblicanos y liberales. ( 29 )

Al triunfar esta revolución de Ayutla, el gobierno provisional se asentó en Cuernavaca bajo el mando de Alvarez. La contradicción que surge entre los liberales puros y moderados; trajo una serie de movimientos nombrándose a Don Ignacio Comonfort, Presidente provisional de filiación moderada, sin embargo, el gobierno provisional emanado de la citada revolución de Ayutla, influida por los liberales puros expidió las primeras Leyes de Reforma.

De las cuales citaremos las siguientes;

- Ley de Juárez sobre administración de justicia de fecha 23 de noviembre de 1855, suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciables el Fuero religioso para los delitos comunes.

- Ley Lerdo de 25 de junio de 1856 decretó la desamortización, de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas disponiendo que se adjudicaran a sus arrendatarios a la mayor postor exceptuando los edificios destinados directamente al objeto de las instituciones.

- La Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y advenciones, previniendo que en la administración de sacramentos o pobres no se cobrará derecho alguno. ( 30 )

Siendo ya Presidente Comonfort, expide un estatus orgánico provisional de la República Mexicana de fecha 15 de mayo de 1856, documento destinado a la vida política del país, en tanto se elaborará la nueva Constitución por el Congreso Constituyente ya reunido.

Para continuar estableciendo la reforma liberal citaremos brevemente que la Constitución de 1857 fue jurada por el Congreso y el Presidente-Comonfort. Por consiguiente se celebraron las elecciones para constituir los poderes bajo el sistema de la nueva Constitución, trayendo como consecuencia que Don Ignacio Comonfort, que tenía su propio título de legitimidad en la misma Constitución, dió un golpe de Estado y desconoció a la Constitución.

Entonces Don Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia que constitucionalmente era el que debía suplir las faltas del Presidente de la República.

Juárez sostuvo que al dar Comonfort este golpe de Estado, y sobretodo, al desconocer la Constitución de 1857, había perdido su fuero legítimo para ocupar la Presidencia y en consecuencia ante la necesidad de guardar el orden establecido por la Carta de 57, él se hacía cargo del gobierno constitucional.

Apunta de la Madrid, a quien hemos venido siguiendo que Juárez--mientras tanto había abandonado la capital y formo en Guanajuato su gabinete -- con Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Muanuel Ruiz y León Guzmán. De allí, -- perseguido por el bando conservador, pasó a Guadalajara y Colima, para salir -- por Manzanillo vía Panamá, la Habana y Nueva Orleans con destino a Veracruz, -- endonde el gobernador liberal Gutiérrez Zamora le brindó hospitalidad para -- constituir en Veracruz la sede del gobierno Constitucional. ( 31 )

Desde Veracruz, Juárez lanzó el manifiesto del gobierno constitucional a la Nación, en la que estaba contenido ya sin tapujos de ninguna especie , con toda la franqueza el ideario del partido liberal, se hablaba de la necesidad de la reforma, ya que los liberales puros no habían podido plasmarla en la Constitución, a causa de la reacción del partido conservador.

Es interesante hacer una relación, así sea superficial, de las principales Leyes de Reforma que dictó Juárez, fundamentalmente desde Veracruz.

La Ley de desamortización de bienes: Oposición Clerical y Papal el clero no había entendido la oferta de paz que se le había dado en la Ley de desamortización de bienes eclesiásticos, que no expropiaba los bienes del clero, sino que simplemente ordenaba que se adjudicaran a sus arrendatarios, cen satorios o enfiteutas, pero obligaba a los adjudicatarios a pagar el importe -- de dichos bienes a sus propietarios, o sea el clero; ni tampoco entendió la --

31. Cfr. De la Madrid, Página 185.

lación reformista, la Ley del 4 de diciembre de 1860, establece lo que la Constitución no había podido establecer, la libertad de cultos y la separación de la iglesia del Estado Mexicano.

#### CONSTITUCION DE 1857

El Plan de Ayutla y las Reformas o Plan de Acapulco, induda --bles antecedentes del movimiento Constitucional de 1856, tanto en lo político como en lo social y consecuentemente siguió las notas que se estilaban por --aquel entonces.

En verdad fue una protesta contra la dictadura Santinista y el requerimiento popular de la restauración de las Instituciones Repúblicas. - Apunta Sayeg, con la venta de la Mesilla, la etapa de anarquía e inestabilidad Constitucional en nuestro País parece llegar a su fin; pues a partir de ella, - que el pueblo mexicana y todo y todas las tendencias política (conservadoras - moderadas y liberales), se unifican en un sólo impulso, ya que no pudiendo tolerar por más tiempo esa enorme sangría que venía consumiéndola y que culminaba con la dictadura personalista de Santa Anna, deciden liberarse de la aporosa situación en la que había caído el País mediante el movimiento que nació en Ayutla, habría de cundir al País. Y es que éste sería el momento en que -- una nueva generación de mexicanos formada al amparo de las ideas liberales. - ( 32 )

Al abandonar el País Santa Anna, toma el poder el General Juan - Alvarez, apoyado por el grupo de desterrados; con el formará su gabinete, Guillermo Prieto en Hacienda, Melchor Ocampo en relaciones, Ponciano Arriaga en Gobernación, Miguel Lerdo de Tejada en el Ministerio de Fomento, Ignacio Comon-

disposición contenida en el Artículo 27 Constitucional de 1857, que ratificó la Ley desamortización de bienes eclesiásticos.

Sin embargo el clero no aceptó estas medidas que se consignaron en la Ley y en la Constitución. en cuanto a desamortización de sus bienes y, y declaró francamente la guerra al partido liberal y a la Constitución Mexicana. El mismo Papa expidió alguna declaración en que tachó de herética a la -- Constitución mexicana de 1857, siguiendo la tradición de los papas en el siglo pasado oponerse a los movimientos libertarios mexicanos. También otro Papa -- había condenado la Independencia de nuestro país.

Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos. Esta rebeldía del clero mexicano fue drástica, sobre todo del alto clero; éste decretó la -- excomunión para todos aquellos que adquirieran bienes que fueran propiedad de la iglesia, e inclusive decretó la excomunión para aquellos que juraran la -- Constitución de 1857.

El 12 de julio de 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Ya no es simplemente desamortización, ya no se pide a los adjudicatarios que indemnicen a la iglesia católica. Los liberales sabían que en el clero estaba el apoyo económico de los enemigos del partido liberal y en consecuencia, todos los bienes del clero, en virtud de esta Ley de Nacionalización, entran al patrimonio de la Nación.

Leyes de Regularización civil del estado de las personas. El -- Estado Mexicano, en la época de la Reforma, con Don Benito Juárez, también expidió una serie de leyes encaminadas a regular civilmente el estado de las personas: la Ley del matrimonio civil de 23 de julio de 1859, en la que se reglamenta el estado civil de las personas y se sujetan los actos relativos al mismo a la jurisdicción del gobierno secular.

separación definitiva de Iglesia y Estado: plenitud soberana -- del poder público. Por un derecho del gobierno de 1859 se liquida la intervención del clero en cementerios y camposantos; y como corolario de esta legisla-

fort en Guerra Benito Juárez en la Cartera de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Este Gobierno liberal, sin embargo, empezaría a ser víctima de las maquinaciones de los liberales moderados que, apoyándose en esta otra cabeza de la revolución triunfante Comonfort no dejaría de combatir las medidas extremas que el partido del progreso pretendía adoptar. Alvarez es sucedido por Comonfort debido a la división en el seno del Gabinete.

Antes de renunciar Alvarez al cargo, se había dejado llevar por los sentimientos patrióticos y hechaba los cimientos de la nueva patria a lanzar (el 16 de octubre de 1855) y en acatamiento al Artículo Quinto del Plan de Ayutla, reformado en Acaapulco, la convocatoria al congreso constituyente, que iniciaría sus trabajos el 18 de febrero inmediato. ( 33 )

La convocatoria para reunirlo fue expedida, tal y como lo prevenía el Artículo 5º del Plan de Ayutla, por el Presidente Interino, y que a la sazón como ya indicamos era el General Juan Alvarez. En ella se da cumplimiento, se prevenía el mencionado Plan Reformado en Acaapulco, en el que se trataba exclusivamente de constituir la Nación bajo la forma de República representativa popular y de revisar los actos de Gobierno de Santa Anna, así como los del Ejecutivo Provisional, es decir el Presidente Interino que se elegiría al ser adoptado dicho Plan por la mayoría de la Nación.

Debería reunirse dicho congreso, tal y como lo establecía el Artículo 6º de la convocatoria que el congreso se debería reunir en la Ciudad de Dolores Hidalgo; más el Presidente Comonfort, quién sustituyó a Alvarez, poro debido a los problemas para que se reuniera en dicha Ciudad, dejó a un lado dice Rabasa " los sentimientos históricos y decreto que el Congreso se reuniera en la Capital. ( 34 )

33. Cfr. Sayeg, Página 75

35. Rabasa Emilio, LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA, Página 31

Así fue, el 17 de febrero de 1856, se reúnen 78 Diputados que juraron cumplir leal y patrióticamente su encargo y el 18 del mismo, se verifica la solemne apertura del Congreso Constituyente. El Congreso estuvo compuesto por los Diputados que al efecto nombro cada Estado o Territorio, de acuerdo con su población. ( 35 )

Diputados que fueron electos primarios y secundarios o Diputados que fueron en número de 155; los había de todos los credos políticos; desde conservadores como Arizcorreta y Romero Díaz, hasta los liberales más radicales como Arriaga, Ocampo, Prieto, Olvera, Ignacio Ramírez y Gómez Farfás. Fonciano Arriaga reunió la representación mayor de diferentes Estados, de ahí que la primera elección para nombrar Presidente del Congreso, lo haya favorecido unánimemente.

Razón por la cual, Arriaga mismo encabezo la Comisión de Constitución que a efecto de formular el proyecto de la misma, fue formada por él, - teniendo buen cuidado en escoger para integrarla, miembros de todas las opiniones y el 5 de junio de 1856, presentó el proyecto de Constitución en el cual - colaboraron principalmente el mismo Arriaga, Olvera Guzmán, Ocampo Castillo Velasco, José María Mata, Cortés, Esparza, Romero Díaz, Escudero y Echanove, Yañez y Cardoso.

El Congreso Constituyente de 1856-1857, por otra parte, logro ser auténtica emanación de la voluntad popular, por más que se le haya achacado que debido al sistema electoral indirecto, establecido para integrarlo tuvo amplísimas facultades para constituir la Nación, con el único límite que se le impuso al respecto, fue el de respetar las formas republicanas, representativa y popular de la Constitución de 1857 ( fue jurada y promulgada el 5 de febrero del mismo año).

El principio más importante adoptado por la Constitución de 1857, fue el de la Soberanía Popular del Artículo 39, dicho documento afirmó - " la Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para su beneficio, el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

La Soberanía desde la época en que aparece este concepto en la Ciencia Política, posee una doble dimensión en su aspecto interno, significa - que todo poder público emana del pueblo y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto a aquel que se le ha confiado por el orden jurídico en su dimensión externa, la Soberanía significa que el pueblo extranjero como superior a él mismo y reafirma frente al exterior, su propia capacidad de autodeterminación política. ( 36 )

Por lo tanto, se dice que la soberanía es la doble detención de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, se ha dicho también - que la Soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres.

Por lo que respecta a la doctrina de la representación política el Artículo 40 de la Constitución de 57, expresó "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

A continuación el Artículo 41, decía: " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por la de los Estados por lo que toca a su régimen interior, en los términos -

El Federalismo quedó, pues, aceptado en la constitución de 1857; casi diríamos que por unanimidad y en forma definitiva, en la organización Constitucional de nuestra Nación, la división de poderes opera en nuestro sistema por una doble vía, la primera se refiere a la división para su ejercicio tanto el poder Público de la Federación, como la de los Estados, en tres ramas; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ahora bien, la otra vía importante de esta división de poderes, es el propio Sistema Federal, este divide al poder en un Poder Federal o sea englobando en este poder los tres enunciados y en una pluralidad de Gobiernos Locales, propios de cada Estado.

Para distinguir o distribuir las competencias antes citadas (Federación-Estados) ya que todo sistema federal implica una distribución de competencias políticas. Así el Artículo 117 de la carta en cuestión estableció "Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservados a los Estados"

Por lo que respecta al principio de la división de poderes, como elemento constitutivo del Estado Liberal Moderno, fue consagrado en los textos de 1857, desde la doctrina del tratadista Montesquiu, la división de los poderes se entendió como una técnica de protección a la libertad humana con la metáfora de los frenos y contrapesos, o del Poder Público o Político dividido y balanceado, en el Artículo 50, se consagra este principio; el Poder Legislativo se deposita en una Asamblea ( el Congreso de la Unión ) rechazando la técnica Bicamarista se integraba a dicho Congreso de Diputados electos cada dos años en elección popular indirecta. El Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en una sola persona, el Presidente de la República siendo éste elegido mediante votación indirecta. Finalmente el Supremo Poder Judicial de la Federación se depositaba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por once Ministros también de elección popular indirecta.

La facultad que otorgó el Congreso a la Constitución de 57, respecto de la Legislación en el Distrito Federal, quedó consignado en la Fracción VI original del Artículo 72, del documento histórico, la cual estaba concedida en los siguientes términos: " El Congreso tiene la facultad; Fracción -

VI original del Artículo 72, del documento histórico, la cual estaba concedida en los siguientes términos: "EL Congreso tiene facultad; Fracción VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". La disposición Constitucional que acabamos de transcribir atribuye categoría política al Distrito Federal en cuanto que la ciudadanía que en él radicaba tenía el derecho de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad; así como a los Diputados al Congreso de la Unión a razón de -- 40,000 habitantes o por una fracción que pase de 20,000 según lo dispuesto por el Artículo 53 de la Constitución de 57. Este derecho se hizo extensivo en lo que atañe a la elección de Senadores cuando se implantó el Bicameralismo por reforma de fecha 13 de noviembre de 1874, en el sentido de que el Distrito Federal, podría acreditar al igual que los Estados miembros del Senado de la República. ( 37 )

Al modificarse en octubre de 1901, la Fracción VI del Artículo 72 Constitucional, la organización interna del Distrito Federal, quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, ya que éste órgano se convirtió en su Legislatura sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la Ley Fundamental, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos, para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma.

Esta supresión hizo posible que dicha entidad quedase casi totalmente sujeta al Gobierno Federal, según aconteció en la Ley Orgánica respectiva del 27 de marzo de 1903. En efecto, el Distrito Federal se dividió en trece Municipalidades al frente de las cuales se colocó a un prefecto político -- nombrado por el Presidente de la República. (actualmente son los Delegados Políticos los cuales nombra el Presidente de la República).

## CAPITULO II

### LA CONSTITUCION DE 1917

" Los derechos no se mendigan; se reclaman y se exigen. Y si es necesario se arrancan". (José Martí)

México a través de su devenir histórico ha tenido un momento dialéctico, ya que de 1917 es el momento dialéctico que analizaremos en este capítulo, nuestra norma máxima es el resultado de un proceso histórico engendrado por una serie de hechos que podemos imputar como acontecimientos lejanos en años y a veces en siglos.

Como explica el Dr. Jorge Carpizo, en México a los años inmediatamente anteriores a la promulgación de nuestra actual Carta Magna, se le ha denominado "Revolución Mexicana". Para comprender cabalmente la Constitución de 1917, hay que examinar aunque sea en forma breve los principales hechos de todo un período de la historia de nuestra patria; indispensable es partir de un punto, este casi siempre es arbitrario, pero necesario. ( 1 )

Sobre el particular, nos encontramos con dos conceptos a saber :

Revolución y Constitución y es necesario delimitarlos en sus contornos precisos.

Nos referimos al concepto de revolución;

El Dr. Jorge Carpizo considera que José Vasconcelos afirma que — la revolución es un medio colectivo que a través de las normas destruye opresiones y carencias ilegítimas y construye la sociedad sobre la base de una 'Economía sana y de moral elevada', para él la revolución debe reunir dos características, debe ser breve y honda.

Entendemos que por breve trato de significar que se perturbará la vida cotidiana lo menos posible, que los hombres no vivieran destruyéndose indefinidamente y que se arruinarán los bienes materiales a la menor escala. Y por honda entendió que fuera profunda, que se suprimieran las causas que originaron que los hombres se asfixiaran dentro de este programa de vida. Por ésto afirmó que únicamente merece el nombre de revolución el movimiento que prepara la mejora social, el que tiende a elevar el nivel de existencia y otorga un nuevo modelo para entender la política, el derecho y la moral. ( 2 )

Para el maestro Tena Ramírez, revolución es el cambio violento de las bases Constitucionales de un Estado, así, excluye de esta noción los cuarteles, motines etc., y en general toda rebelión que tenga por objeto adueñarse del poder sin modificar el régimen jurídico existente. ( 3 )

Según el Dr. Carpizo, la revolución es el cambio de una idea de derecho que caduca, que fenece, por una idea joven de derecho, plena de vida que lucha por colmar las penurias e ideales de la comunidad. ( 4 )

Para nosotros la revolución es la imputación de una idea de dere

1. José Vasconcelos, QUE ES LA REVOLUCION. Página 91. cita de Carpizo Jorge, -- OB. CIT. Página 15.
2. Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Página 57.
4. Carpizo Jorge, OBRA CITADA. Página 15.

reho, de gobierno, que se debe aplicar a cambios importantes de las bases constitucionales de un Estado, a través de la idea de justicia colectiva, que resulta como consecuencia la transformación total de un sistema.

Por otra parte explicaremos que es un movimiento;

Movimiento es el cambio parcial de las estructuras económicas, y total o parcial en las estructuras sociales, políticas o jurídicas.

Por lo que respecta a la finalidad de un movimiento de índole político o social, el primero puede perseguir un cambio de: 1) Persona, 2) Principios Jurídicos, 3) Sistema, 4) Independencia.

El cambio de la persona persigue la destitución de: a) Un gobernante constitucional, b) Un gobierno de facto, c) Un usurpador, d) Un dictador.

El cambio de principios sigue la adición o supresión de ciertas normas; a) fundamentales, del orden jurídico, b) primarias, si la norma es de índole constitucional, y c) secundaria si es una norma no constitucional.

El cambio de sistema, es la renovación de la forma de gobierno que determina una modificación profunda del orden jurídico, V.Gr., pasó de una monarquía a una república, o del sistema central al sistema federal de un Estado

Por otra parte el Dr. Jorge Carpizo, nos explica que el movimiento de finalidad social persigue que el hombre pueda vivir mejor acabando con las injusticias sociales.

Desde el punto de vista de quien realice el movimiento, éste puede ser afectado: 1) por una clase social, 2) por el pueblo, 3) por uno o más de los poderes públicos, 4) por el ejército o parte de él, 5) por una minoría ágil.

Los movimientos sociales siempre llevan implícito un cambio político

cico, o sea que son una etapa más avanzada en el desarrollo de los movi-  
mientos. ( 5 )

La revolución de 1910 esta mal llamada, como ya se explicó, pues ésta implica un cambio fundamental, de esencia en las estructuras económicas, y la que sufrimos nosotros no fue una transformación, sino un movimiento con fi-  
nalidad política la de derrocar un dictador y establecer en la Constitución el principio de la No Reelección.

Este movimiento hacia el año de 1913, se convirtió en Social, --  
 efectuado por el pueblo, la idea de las Reformas Sociales nació en el pueblo, --  
 cansado de la presión y no de quienes conducían el movimiento, según Carpizo, --  
 podemos concretar y decir que las causas de nuestro movimiento social fuerón:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Cons-  
titución.
2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dió por --  
 resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.
3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.
4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del Presi-  
dente.
5. La inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo  
 lo pudo y al menesteroso la Ley le negó su protección.
6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para ani-  
quilar a un pueblo o a un individuo.

7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación.

8. Intransigencia política que se presentó en la negociación rotunda a cambiar al vicepresidente para el período de 1910 - 1916. ( 6 )

Ahora explicaremos brevemente que es una Constitución:

Según Carl Schmitt, existen cuatro conceptos de Constitución, a saber:

Absoluto,  
Relativo,  
Positivo e  
Ideal.

Por lo que respecta a la Constitución en sentido Absoluto, nos presenta a determinada comunidad, como un todo a su vez este concepto absoluto se subdivide en tres acepciones;

a). Comunidad, es el punto de convergencia del orden aquí la Constitución no es un sistema de normas jurídicas, si no el ser de la comunidad.

b). Como forma de gobierno, aquí tampoco la Constitución es sistema de preceptos jurídicos si no una forma que afecta a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de la comunidad, por constituirse en Monarquía, Aristocracia o Democracia.

c). Como fuerza y energía, la Constitución no es estática, sino dinámica, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la Unidad Política.

Schmitt establece que el concepto absoluto de Constitución — es la norma de normas, es decir, como la formación total de Estado, la — Constitución como ordenación jurídica significa que hasta el acto jurídico — más concreto de ese orden de regla, puede ser referida a su validez a esa nor — ma de normas.

La Constitución en sentido relativo significa ' La Ley Consti — tucional en particular ', se atiende a un criterio normal, es decir, no in — teresa la importancia de las normas que contenga cada Carta Magna, sino por el hecho de encontrarse en el Código Supremo esos preceptos tienen la cate — goría de Constitucionales. En ese sentido relativo toda diferenciación de — contenido carece de importancia.

La trascendencia de ese sentido relativo de Constitución — estriba en que los preceptos Constitucionales, generalmente sigue un — proceso más complejo para su modificación que las leyes secundarias.

Por lo que respecta al sentido positivo de la Constitu — ción significa; ' De decisión Política del Titular del Poder Constituyente ', son determinaciones, decisiones que afectan al mismo ser social, son — los principios fundamentales del orden jurídico. La base de este sentido positivo estriba en la distinción de Constitución y Ley o una Norma — sino en las decisiones políticas.

Por último, debemos de entender por Constitución en senti — do ideal los diferentes idearios que sustentan los políticos.

Por eso Schmitt afirma:

La terminología de la lucha política comporta al que cada par — tido en la lucha reconozca como verdadera Constitución solo aquella que se — corresponda con sus postulados políticos. Cuando los contrastes de principios —

políticos y sociales son muy fuertes, puede llegarse con facilidad a que un partido niegue el nombre de Constitución a toda Constitución que no satisfaga sus aspiraciones. ( 7 )

Para Hans Kelsen, la Constitución es la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico; la validez de una norma la determina por otra norma y la validez de ésta a su vez, la determina una tercera norma, la cual es la base de validez de todo orden jurídico, y esto la Constitución. ( 8 )

El derecho del pueblo a la Revolución no es facultad que nazca del orden jurídico sino de la vida que se asfixia dentro de un orden jurídico que la apresa y no la respeta. Y la vida rompe los muros que la debilitan y oprimen para darse una concepción del derecho de acuerdo con sus necesidades y sus aspiraciones.

Una Constitución puede tener como fuente: 1) Una anterior Constitución y 2) Una Revolución o un Movimiento.

" La fuente de nuestra actual Carta Magna es el movimiento social Mexicano del Siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de este movimiento social brotó nuestra norma fundamental, primera Constitución que al epíteto de política agregó el de social, y se proyectó a la humanidad. El águila del Anáhuac extendió sus alas y su sombra cubrió cinco continentes". ( 9 )

La Constitución Mexicana de 1917, es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo del Siglo XX, las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica; el movimiento rompió con el pasado y llevo al pueblo a darse una Constitución que -

7. Schmitt Carl, LA TEORIA DE LA CONSTITUCION, Páginas, 3 a 43.

8. Kelsen Hans, TEORIA PURA DEL DERECHO, Páginas, 147 y 148.

9. Carpizo Jorge, OB. CIT. Página, 19.

estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.

Para poder entender nuestra actual Norma Fundamental, es necesario poner de relieve las causas que la originaron: es decir, los motivos que tuvo un pueblo para levantarse en armas y tratar de borrar todo el sistema socialopolítico que había imperado durante varias décadas.

La primera causa que encontramos es en 1901, con el grupo "Ponciano Arriaga", que dirigió Camilo Arriaga, y de cuyo seno salieron los hombres que más tarde dieron el manifiesto del Partido Liberal. Algunos miembros de dicho círculo, al verse perseguidos constantemente decidieron cruzar la frontera y en el año de 1905, en Saint Louis Mo., los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, expidieron el Plan del Partido Liberal, que comenzó con una exposición de sus ideas donde se examinó profundamente nuestra situación política, social, económica y religiosa, los principios que trataron en la exposición de motivos entre otros fueron:

1. Que el pueblo debe vigilar la actuación de los gobernantes e intervenir en la 'Cosa Pública'.
2. La notificación de todas las Reformas Constitucionales hechas a partir de 1878.
3. La abolición del servicio militar.
4. El deber del gobierno de respetar las manifestaciones del pensamiento y libertad de palabra y prensa.
5. Supresión de las escuelas del clero, supliéndolas inmediatamente por escuelas públicas.
6. La dignificación del magisterio, pagando sueldos decentes a los profesores para que lleven una vida decorosa.
7. La necesidad de que los extranjeros acepten la cláusula Calvo, respecto a sus bienes raíces.
8. Gravar los impuestos los ingresos del clero, nacionalizar los bienes que el clero posee a nombre de testa ferros.
9. Asegurar al trabajador por medio de Leyes, un nivel mínimo de

vida, lo que no les daría la felicidad, pero si los posibilitaría para luchar con el capital y obtener mejores condiciones.

10. La equitativa distribución de la tierra.

11. La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia.

12. La creación del Banco Agrícola para refaccionar a los campesinos de los medios necesarios para el cultivo y desarrollo de sus terrenos.

13. Hacer efectivo el principio Constitucional de que la impartición de justicia es gratuita.

14. Establecer la igualdad para los hijos de un mismo padre, sin importar que sean frutos de padres unidos o no en matrimonio.

15. Protección a la raza indígena, la cual debía de ser educada y dignificada para que ayudara al fortalecimiento de la Nación.

16. Una declaración expresa del pueblo en la cual se señale que solo elevará al poder a quienes se comprometan plasmar.

Al término de la exposición de motivos, dieron los puntos concretos por realizar.

1. La reducción del período presidencial a cuatro años.

2. El principio de la no reelección para el Presidente y Gobernadores de los Estados, quienes sólo podrían ser reelectos otra vez para dichos cargos transcurridos dos períodos del que desempeñaron.

3. Suprimir las restricciones a la libertad de palabra y de prensa borrando de la Constitución las expresiones de vida privada y paz pública.

4. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos.

5. Establecimiento de escuelas primarias, establecimiento de numerosas escuelas primarias. La enseñanza en toda la República debe ser laica. -- Enseñanza obligatoria hasta los 14 años.

6. Una jornada máxima de trabajo de 8 horas, salario mínimo suficiente para llevar una vida digna.

7. Prohibición de trabajo a los menores de 14 años, establecimiento de medidas higienicas en los centros de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo.

8. Hacer práctico el Juicio de Amparo.

9. Supresión de los jefes políticos, robustecimiento del poder municipal.

Este plan tiene una importancia trascendente en nuestro devenir histórico es un grito de rebeldía, es un señalamiento de condiciones para lograr que el pueblo pudiera vivir mejor. Podemos afirmar que el Plan del Partido Liberal, ha sido uno de los manifiestos más avanzados en ideas que conoce la historia de México.

El Partido Liberal Mexicano tiene el mérito de no haberse concretado a lanzar un manifiesto teórico sino que luchó por realizarlo. Podemos decir que los brotes antiporfiristas habían sido sin programa, sin orden y fueron los hermanos Flores Magón, quienes primero encausaron el descontento y escogieron el 25 de junio de 1908, para un levantamiento general que se vio florecer en los Estados de Chihuahua y Yucatán y fué reprimido por el gobierno inmediatamente.

Desde 1908, se sintió en el País efervescencia por el cambio de poder que se verificaría en 1910, se creía en las palabras de Díaz que no aceptaría su postulación para un nuevo período. Los partidos políticos se organizaron y se prepararon para la contienda electoral. El primer partido en fundarse fué el Democrático que celebró asamblea el 22 de enero de 1909, su primer presidente fué el Licenciado Benito Juárez Maza y entre sus principales dirigentes, figuraron los Licenciados Manuel Calero, Jesús Urueta y Rafael Subarón -- Capmany. (10)

Por otra parte, con el lema de "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION", surgió el Partido Antirreleccionista dirigido por el Licenciado Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero, (Martir de la Patria).

Así el 15 de diciembre de 1909, el Partido Antirreeleccionista -- lanzó convocatoria para una Convención Nacional, que se efectuó el 15 de abril de 1910 y cuyos resultados fueron la postulación de Madero y de Francisco Vázquez Gómez, como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia por ese partido.

Madero como candidato a la primera Magistratura, emprendió su gira electoral por Puebla, Guadalajara, San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey. -- En esta Ciudad el Licenciado Roque Estrada pronunció un brillante discurso contra la tiranía porfirista; motivando con esto que se girara orden de aprehenderlo pero se fugó; Madero fue detenido y acusado de haber dado ayuda a la fuga de -- Estrada.

Juan N. Orcí acumuló acusaciones sobre la cabeza de Madero, entre ellas se encontraba la de injuriar al Presidente de la República en San Luis Potosí, por lo cual fue trasladado al lugar del delito.

Con la detención de Francisco I. Madero, se aprovecho para celebrar las primeras elecciones mismas que se efectuaron el 26 de junio de 1910, -- los días 10, 11 y 12 de julio se verificaron las elecciones secundarias.

El 1<sup>o</sup> de septiembre, el Partido Antirreeleccionista solicitó a la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones efectuadas, donde el fraude --- otorgó a Díaz y a Corral para gobernar el País hasta el 30 de noviembre de 1916.

El 5 de octubre Madero lanzó el Plan de San Luis, y se entiende -- que con este Plan empieza el movimiento armado que tiene por miras la reestructuración política de la Nación. En el Plan se empieza haciendo una síntesis de la situación del País y después se dan los puntos que se deben realizar:

1. Se declaran nulas las elecciones efectuadas.
2. Se desconoce el Gobierno de Díaz.
3. Se trata el problema agrario.
4. Se declara el principio de No Reelección.

5. El mismo Madero se declara Presidente provisional de México - y promete que al triunfo seguirán las elecciones.
6. Señala el día 20 de noviembre para empezar el movimiento armado.
7. Promete liberar a los presos políticos.
8. Que el Presidente provisional nombrará los Gobernadores provisionales y éstos convocarán a elecciones para que la voluntad del pueblo designe a sus representantes.
9. Que se tomaran las medidas necesarias para la lucha armada. (11)

Así el 25 de mayo de 1911, Díaz presenta su renuncia ante el Congreso, por desgracia, aún no se podía cerrar éste capítulo de nuestra historia, se iba el dictador, pero continuaba su espíritu, su régimen, su sistema de privilegios aún pasarían algunos años para cerrar la promulgada época denominada por unos porfirismo, por otros porfiriato.

Madero llegó a la Ciudad de México, el 7 de junio de 1911, siendo recibido con entusiasmo porque se tenía fe en él. Para las entonces elecciones-Madero, suprimió el Partido Nacional Antirreeleccionista y en su lugar creó el Partido Constitucional Progresista que dió la fórmula Madero-Pino Suárez; el pueblo le otorgó su voto y el 6 de noviembre de 1911, Madero rindió la protesta de Ley ante el Congreso como Presidente Constitucional de México.

El Gabinete nombrado por el nuevo Presidente, causó gran descontento por los intereses y aspiraciones defraudados. Motivando que algunos Revolucionarios se opusieran, principalmente el Jefe Suriano Emiliano Zapata, quién -- lanzó su Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, donde en primer lugar se desconoció a Madero como Presidente por haberse burlado del pueblo y no haber cum -

11. Cfr. Carpizo, Páginas 38 y 39.

plido las promesas vertidas en su Plan de San Luis.

El Plan presentado por Zapata, tiene gran importancia respecto al pensamiento agrario. (Tierra para el que la trabaja), pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría la tierra a quienes no demostraran tener títulos de propiedad y se les pagaría una indemnización. La situación de los obreros no cambio, las huelgas comenzaron y el descontento sopló por todo el País ya que Madero se había desligado del pueblo, del obrero y del campesino de aquellos que le habían dado el triunfo motivando con esto las sublevaciones.

Pero el problema de mayor trascendencia fue la enemistad de Madero y Lane Wilson, Embajador Norteamericano, quien profesaba verdadera antipatía al Presidente, el odio militar encontró alianza y apoyo en Lane y el 9 de febrero de 1913, alumnos de la Escuela Militar de aspirantes, tomaron el Palacio Nacional, pero el General Lauro Villar, consiguió imponer orden y logró la paz en el recinto Presidencial.

Lane Wilson, amenazó con una intervención Norteamericana después de haber deliberado con el cuerpo Diplomático sobre la idea de solicitar a Madero y Pino Suárez su renuncia. El Senado se inclinó por temor a pensar que lo más prudente sea que el Presidente presentase su renuncia, Madero rehuzó hablar con los Senadores, Buerta cito a éstos y les dijo que acataría sus órdenes.

El Senador Alvaro Obregón le notificó al Presidente que el pueblo quería su renuncia y le hizo saber que el Embajador Norteamericano había amenazado con la intervención, pero Madero se volvió a negar. A estos días de nuestra historia se les ha denominado " La Decena Trágica " , la cual costó al País muchas vidas y él cual llegó a su término el 18 de febrero de 1913, cuando algunos de los Ministros, el Presidente y Vicepresidente fueron detenidos por el General Aureliano Blanquet.

Celebrandose el Pacto de la Ciudadela, el cual se la ha denominado el Pacto de la Embajada, por haber constituido una maquinación el Embajador--

Norteamericano, en dicho Pacto se desconoció a Madero como Presidente y se declaró a Huerta Presidente provisional y se le nombro su gabinete.

Madero y Pino Suárez, no tuvieron otro camino que presentar su renuncia la cual expresa:

"Ciudadanos, Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados; en vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer acá en la Nación, y para mayor tranquilidad de ella hacemos formal renuncia de nuestros cargos de Presidente y Vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Pro testamos lo necesario, México, 19 de febrero de 1913, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez".

Huerta juró respetar la vida del Ex-Presidente, sacó del pecho una medalla y un escapulario que aseguró le habían sido regalados por su madre y tomándolos con la mano derecha, dijo al Lic. Pedro Lascuráin "Juró respetar la vida de los prisioneros", ofreció también que serían enviados a Veracruz con toda clase de seguridad, para que se embarcarán en el crucero Cuba rumbo a la Habana. ( 12 ).

La noche del 22 de febrero de 1913, mientras la Embajada Norteamericana festejaba la memoria de Washington, Madero y Pino Suárez fueron sacados de Palacio Nacional para conducirlos a la Penitenciaría, en los coches separados donde viajaban Francisco Cárdenas, quien asesino a Madero y Rafaél Pimienta quien asesinará a Pino Suárez. Después simularon un asaito, tiroreo y destroraron los vehículos en el lugar de los hechos.

Con el asesinato de Madero y Pino Suárez, como lo expresamos anteriormente concluyó "La Décena Trágica". La Ciudad de México se conformo y victorio al nuevo tirano, al serie devuelta la tranquilidad al País después de ---

12. Silva Herzog Jesús, OB. CIT. T. I. Pág. 294, citado por Carpizo Jorge, --- OP. CIT. Pág. 43.

diez días de verdadero drama. Tomo posesión como Presidente provisional el General Huerta, su gabinete estuvo formado por las personas que intervinieron en el Pacto de la Ciudadela. Huerta mando un telegrama a los Gobernadores, cuyo contenido decía: " Autorizado por el Senado he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el Presidente y su Gabinete".

El Gobernador de Coahuila recibió el mensaje y con urgencia citó a los Diputados locales y a sus hombres de confianza a una junta, Carranza hizo circular de mano en mano el mencionado telegrama y cada uno de los concurrentes se fue informando de su contenido.

Una vez enterados, Carranza manifestó la obligación que tenían los presentes de desconocer el Gobierno ilegítimo, pues el Senado no tenía facultades de nombrar a un Presidente que no fué electo por el pueblo.

Exhortó a los miembros de la XXII Legislatura local a desconocer a Huerta la noche del 18 de febrero de 1913, y otorgarle facultades extraordinarias para que el pudiera restablecer mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857.

En los siguientes minutos se apresuró a redactar una iniciativa, la cual presentó al Congreso local, en ella transcribió el telegrama, mandado por Huerta, lo desconoció y prometió acatar la decisión de la legislatura.

El Congreso Coahuilense contestó con el siguiente Decreto:

Artículo 1º, Se desconoce al General Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República, que dice le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2º, Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo

del Estado en todos los ramos de la Administración Pública para que suprima lo que sea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento - del orden Constitucional de la República. ( 13 )

Carranza el día 19 de febrero, lanzó una Circular que fue telegráficamente transmitida a toda la República; en ella se explicó los hechos y acontecimientos en los días anteriores y terminó diciendo: El gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana y en obediencia a nuestras Instituciones, fiel a sus deberes y animado del más puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar - aquel incalificable atentado a nuestro Pacto Fundamental y en el deber de declararlo así, a la faz de toda la Nación, invitando por medio de esta Circular a los Gobiernos y a todos los Jefes Militares, de todos los Estados de la República a ponerse al frente del sentimiento Nacional, justamente indignado y desplegar la bandera de la legalidad para sostener al Gobierno Constitucional, amado de las últimas elecciones. verificadas de acuerdo con nuestras Leyes. ( 14 )

La noche del 25 de marzo, Carranza y sus seguidores llegaron a la Hacienda de Guadalupe y el 26 de ese mes, se le dicta a Breceda el Plan donde se desconoce a Huerta al Poder Legislativo y al Judicial Federal, a los Gobernadores Estatales, que después de publicado el Plan siguieran reconociendo a Huerta y a su Régimen; y se nombraba Carranza como primer Jefe del Ejecutivo al cual donominaban Constitucionalistas y se le encargaba interinamente el Poder Ejecutivo, pero al consumarse la paz, se convocaría a elecciones.

Así al transcurrir una serie de acontecimientos la situación del País se agravó cada día más y la inestabilidad política se manifestó, y nuevamente se presenta descaradamente la intervención de Estados Unidos. Ahora el Presidente Wilson deseaba entrometerse y solo estaba esperando el pretexto, sus pro-

13. Cfr. Carpizo, OE. CIT. Páginas, 45 - 46.

14. Breceda Alfredo, MEXICO REVOLUCIONARIO, Página, 149. citado por Carpizo, - OPUS CITATUS. Páginas, 46 - 47.

pósitos fueron muy claros; en nota dirigida el 12, de noviembre de 1913, al -- encargado del negocio, se exigió la renuncia de Huerta y su gabinete. ( 15 )

El 15 de julio de 1914, Huerta renunció como Presidente de la República, y por mandamiento Constitucional logro la Presidencia Carbajal. Al -- caer Huerta, las dos terceras partes del País estaban en manos del movimiento -- nuevo; Carbajal quiso realizar la transmisión del Gobierno mediante el procedi -- miento señalado por la Constitución, pero Alvaro Obregón y Lucio Blanco llegaron a Teoloyucán situado a unos 30 kms. de la Capital. Carbajal huyo para el extran -- jero, pero Iturbide Gobernador del Distrito Federal y Alvaro Obregón, firmaron -- los Tratados de Teoloyucán, que estipulaba como sería la entrega de la Ciudad -- de México y el movimiento de las Fuerzas Militares en la República.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza en Veracruz adicionó el Plan de Guadalupe que era eminentemente político se convirtió en social. México empe -- zó florecer la idea social le siguieron la acción y las Reformas Legislativas -- para el engrandecimiento del movimiento armado y del País principalmente.

Por lo que respecta a la Legislación que impero en este movimien -- to Social - Mexicano, el cual llegó a su momento más álgido, en la lucha de ide -- as, al combate del pensamiento o su objetivación al instante de tratar de justí -- ficar la sangre vertida por ella, llegando al triunfo o la derrota; el Poder -- Legislativo se encontró en una inestabilidad constante ya que debido a los gol -- pes de Estado, traiciones, asesinatos etc., no se sostenía esta.

La Legislación se vió atropellada constantemente y nosotros -- expresamos que no es posible determinar la estabilidad legislativa, por el movi -- miento revolucionario en virtud de que cada persona que ocupaba el Poder trafa -- consigo su Gabinete, sus Diputados y su forma de Legislar, dando como consecuen -- cia que el Órgano legal fuera manipulado directamente, por quien sustentaba el --

15. Nosotros entendemos que al ya no ser de utilidad Huerta a Lane Wilson, motivo que los hechos revolucionarios se acentuarán con mayor fuerza. Los Norteam -- ricanos presionaron para que ocupará la Presidencia Francisco S. Carbajal -- Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

el poder olvidandose de el pueblo, atropellándolo, ostigandolo y asesinándolo - para eliminarlo poco a poco y someterlo a su voluntad del Gobernante.

#### A). CONVOCATORIA .

En el transcurso que comprende los años de 1913-1916, de nuestro movimiento; no encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857, o de crear una nueva; difícil es precisar — quién o quienes son sus progenitores, Herzog afirma que fue una sorpresa que Venustiano Carranza convocará a un Congreso Constituyente.

Expresaremos brevemente el pensamiento de algunos autores que tratan de comprender el Decreto Convocatorio:

El Dr. Jorge Carpizo nos explica que el pensamiento de la reacción, personificado en el Lic. Jorge Vera Estañol, piensa que se llega a nuestra Constitución actual por un pacto entre Carranza, Obregón y González; dicho pacto según el autor contenía 3 cláusulas; a). Convocar a un Congreso Constituyente - integrado por personas adictas a Carranza; b). Adopción de una nueva Constitución basada sobre el modelo de la Carta de 1857, aunque modificada con el propósito de concretar los máximos poderes en el Ejecutivo e investir a los Poderes Públicos de amplias facultades, para que dispusieran de la riqueza nacional; — c), reparto del poder entre Carranza y su Generales tocandole al primero la Presidencia de la República. El mencionado autor dice deducir su opinión de los decretos promulgados por Carranza el 14 y 19 de septiembre de 1916. ( 16 )

Para Portes Gil, la Constitución de 1917," Se logro indudablemen

te gracias a la testarudez, a la tesonería, a la visión intuitiva de Carranza - que no cedió un momento ni admitió componenda alguna para volver al orden Constitucional".

Para Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias - de que había sido investido, se cumplían porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, para tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857, no era posible por el corte liberal e individualista de la época.

Ferrer Mendiola asevera que ese pensamiento se encuentra en el cable que Carranza envió al Licenciado Eliceo Arredondo, su representante en Washington, el 3 de febrero de 1915, y en el que se escribió que..." Cuando la paz se restablezca, convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos, el cual tendrá carácter de constituyente para elevar a preceptos Constitucionales las Reformas dictadas durante la lucha. ( 17 )

El maestro Carpizo, explica la verdadera razón para convocar al Constituyente de 1916, se encuentra en el pensamiento de Romero Flores. La prensa de aquellos días realizó magna campaña a favor de un Congreso que reformaría y adicionará la Constitución de 1857, el órgano semioficial de la primera magistratura " El Pueblo ", fué uno de los que más labor efectuó; Felix F. Palavicini señaló en varios artículos la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza dió a conocer el Decreto -- que reformó algunos Artículos (4, 5 y 6), del Plan de Guadalupe; en los considerandos explicó que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ellas

se corría el peligro de que el Ejecutivo absorviera a los otros Poderes creando una nueva tiranía.

Al término de los considerandos, vienen 6 Artículos transitorios donde se establece que expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarán un Diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasará de veinte mil los requisitos para Diputado serían los marcados en la Carta de 57. Se estipula que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución Reformada al Congreso Constituyente.

Se prevía el tiempo máximo de dos meses, para que el Constituyente desempeñara su función y verificadas las elecciones de los Poderes Federales el primer Jefe presentaría un informe sobre su Administración y trasladaría su cargo a quien el pueblo ( Soberanía ), hubiera elegido como Presidente.

Con base en este documento se expidió la Convocatoria al Constituyente, que establecía que la Asamblea se reuniría en la Ciudad de Queretaro y -- quedaría instalada el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis; en el -- Artículo segundo se señalaba, el veintidos de octubre del mismo año, para la votación que el pueblo haría para nombrar Diputados; se estableció que el mismo -- Congreso calificara las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda-- sobre ellas; se señalaba a quienes se consideraría como vecinos del Estado. Se-- preveía que la primera junta preparatoria tendría lugar el veinte de noviembre, después se señalaba la forma en que debían jurar los Diputados para entrar en -- funciones; se prenotaba la presentación del proyecto de reformas por parte de -- Carranza, y se identificaba que terminada la Constitución debían presentarle ju-- ramento todas las autoridades públicas.

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos-- el de mayor fuerza y prestigio fue ( y era ), el Partido Liberal Constituciona-- lista, que estuvo integrado por los hombres que hicieron posible el triunfo del movimiento revolucionario y el pueblo les confió su voto para que ocupa--

rán la mayoría de Curules. ( 18 )

Como ya vimos en la convocatoria se estableció que la primera -- junta que efectuaría el 20 de noviembre de 1916, pero debido a la supresión de - servicio de trenes de pasajeros; Carranza autorizó que la primera junta se celebrará al día siguiente ( 21 noviembre de 1916 ), en el cual ya hubo quórum. Estubieron presentes ciento cuarenta presuntos diputados, se nombro como primer - Presidente del Colegio Electoral, a Antonio Aguilar por haber sido de la letra - "A", el primer presunto diputado, presente.

Dicha sesión se llevó a cabo en la Academia de Bellas Artes de - Queretaro, que era una antigua capilla pintada de blanco. Cuando el Congreso - iba inaugurar sus labores se presento una comisión del pueblo de Queretaro, integrada por mujeres, niños y hombres; el trabajador Rafael Jiménez, tomo la palabra en nombre del grupo ... " Estos que estamos aquí somos los representantes - de todo el pueblo de Queretaro, que viene a decir a ustedes que espera que la - Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal fundada sobre bases incomovibles, a fin de que mejore en tanto la condición económica, política y social - del pueblo mexicano".

En nombre de la asamblea contestó Aguirre Berlanga, quien dijo - " estad seguros id a decirlo a todos nuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución."

Una vez retirada esta comisión del pueblo Queretano, se procedió a elegir la mesa que presidiría las juntas preparatorias, quedando como Presidente el ciudadano Manuel Anaya, Heriberto Lara e Ignacio Pesqueira, como primero y segundo secretario respectivamente.

El procedimiento se seguiría en las juntas preparatorias tal y --

como lo habíatrazado en los decretos expedidos por Carranza. Terminada la votación, se procedió a nombrar en escrutinio secreto las dos comisiones que revisarían las credenciales de los presuntos diputados.

El Artículo 9 del Decreto de 27 de octubre en su primera parte estipulaba: "concluida la discusión de las credenciales, la que debería quedar terminada a más tardar en la sesión de la mañana del 30 de noviembre; se procederá a nombrar la mesa que ha de presidir todas las sesiones del Congreso Constituyente; la que se compondrá de un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, los que serán electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos en un sólo acto o en actos sucesivos, según lo acordare el Congreso en votación económica".

Para cumplir con la parte segunda del anterior Artículo se efectuó la votación de la mesa directiva, la cual fue integrada por Luis Manuel Rojas como Presidente, por Cándido Aguilar y Salvador Torres González, como primero y segundo Vicepresidente respectivamente y por Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José Trachuelo y Antonio Ancona Albertos, como primero, segundo, tercero y cuarto Secretario respectivamente. La nueva mesa directiva tomó posesión de su cargo; Luis Manuel Rojas protestó cumplir "Leal y Patrioticamente", su cargo de Diputado Constituyente. Enseguida tomó la protesta de rigor a los Diputados y declaró: "El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión en Decreto del 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legitimamente constituido. ( 19 )

Dentro de las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo diez juntas del Colegio Electoral, la primera de ellas se celebró el dos de diciembre y la última la noche del veinticinco de enero de mil novecientos diecisiete.

el resultado de estas juntas fue la aprobación de 27 credenciales de Diputados propietarios y de 26 credenciales de Diputados suplentes.

**B). INICIATIVA DE VENUSTIANO CARRANZA Y DEBATES DEL CONSTITUYENTE.**

**INICIATIVA DE VENUSTIANO CARRANZA**

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de mil novecientos dieciseis. Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso hizo la declaratoria de apertura del período único de sesiones.

Don Venustiano Carranza leyó un discurso y entregó el proyecto de Constitución Reformada. En el discurso el primer Jefe explicó la situación socio-política del País. Reconoció a nuestra Constitución de 1857, como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló como los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumera el juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de cada estado ejercidos por una sola persona y el sistema federal ahogado por el poder central.

En su discurso Carranza enumeró las principales Reformas que proponía a la Constitución de 1857, la cual formó la estructura política del País. A las palabras de Carranza contestó el Presidente del Congreso. La contestación es una serie de alabanzas para el primer Jefe.

Acto seguido se procedió a realizar las sesiones para nombrar las comisiones, pero la principal era la integración de la Comisión de Constitución; los Diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida Comisión, se procedió a la votación y obtuvo -

ron el triunfo Enrique Colunga con 144 votos a Francisco J. Múgica con 135, a Luis G. Monzón con 132, a Enrique Recio con 106 y a Alberto Román con 87.

Los cinco miembros de la Comisión de Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas. -- Una vez nombrada esta Comisión, Fernando Lizardi leyó el proyecto de Constitución que proponía Don Venustiano Carranza; dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.

Comparando el proyecto de reforma presentado por Carranza con la actual Constitución, es decir, con la de 1857, resultó que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los Artículos, haciéndolos más explícitos pero sin tocar el contenido de los mismos. Las más notorias reformas que contenía tan mencionado proyecto eran entre otras:

#### T I T U L O I

Sección I. En lugar de llamarse "De los derechos del hombre", se intitula "De las garantías individuales".

#### T I T U L O II

Sección II. En el Artículo 43, se crea el Estado de Nayarit, y en el Artículo posterior, o sea el 44 se aumenta el territorio del Distrito Federal.

#### T I T U L O III

En el Artículo 49. Se dice expresamente que no se reunirán los poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29.

Sección I. En el Artículo 52. Se aumenta a cien mil habitantes o fracción que exceda de treinta mil el número de habitantes para nombrar Diputado Federal.

En el Artículo 73. Le quitan facultades al Congreso de la Unión entre ellas está la de prorrogar por treinta días al primer período de sus sesiones y la de conceder premio o recompensa por "Servicios Eminentes - Prestados a la Patria o a la Humanidad".

Establece la división del Distrito Federal y Territorios en Municipalidades.

#### T I T U L O V

En el Artículo 115, se consagra la tesis de que la división política fundamental del País es el Municipio Libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete Diputados propietarios.

En el proyecto se encontraban nueve Artículos transitorios, - los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la cual se integrarían los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial después de expedida la Constitución de 1917.

Como vemos el primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su proyecto establecía como base de la división territorial y de la organización política de los Estados, el Municipio Libre administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y sin autoridades intermedias entre el Gobierno y el Estado. No amparaba la Municipalidad de México, y el Jefe proponía un régimen de excepción.

Así la fracción VI, del Artículo 73, del proyecto que otorgaba al Congreso la Facultad de Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, sobre la base de que habrían de dividirse en Municipalidades con extensión y población suficientes para subsistir por sí mismas y contribuir a

los gastos comunes y con un Gobierno propio a cargo del H. Ayuntamiento de -  
elección popular directa, excluye expresamente del sistema a la Municipali -  
dad de México, a la que pone bajo la autoridad de " Comisionados" cuyo núme -  
ro habría de determinar la Ley, nombrados y removidos libremente por el Pre -  
sidente de la República.

Las importantes reformas que con ello se hacían a nuestro Có -  
digo Político de 1857, en punto del Distrito Federal, no son las únicas del -  
proyecto. El mismo Artículo antes citado otorgaba por primera vez rango en -  
la Constitución al Gobernador del Distrito Federal, funcionario cuya autori -  
dad hasta entonces provenía solamente de la Ley de 1903, y lo que hemos lla -  
mado el capítulo "Geográfico" de la Constitución era objeto también de modifi -  
caciones sustanciales en dos de sus disposiciones. ( 20 )

En el Artículo 43, que declara cuales son las partes integran -  
tes de la Federación, se suprimía el nombre del Estado del Valle y se le sus -  
tituía por el de Distrito Federal. Y en el Artículo 44, se fijaba el territo -  
rio de esta última Entidad. Por lo que respecta a los Senadores para el Dis -  
trito Federal, que marcaba la Carta de 57, el proyecto dejaba subsistentes di -  
chas disposiciones.

#### DEBATES DEL CONSTITUYENTE

Los debates que se dieron en el Constituyente de 1857, revis -  
tieron gran importancia, los discursos fueron de vibrante contenido expresa -  
dos en forma bella. En 1917, por lo que respecta al capítulo de los derechos  
del hombre suscito los más apasionados debates y discursos; la enseñanza, el -  
trabajo y la tierra, de éstos dos últimos debates debemos y brotaron, los de -  
rechos sociales del hombre mismos que vieron la luz del siglo XX.

El principio de la soberanía popular no fue discutido, los -- Artículos 39 y 40, pasaron por el Congreso sin motivar la más mínima aclaración se planteó el problema si México, se debía llamar "República Mexicana", o "Estados Unidos Mexicanos", la opinión de los Diputados, decididamente se inclinó por la segunda denominación, ya que ella es la propia del Sistema Federal y México, sólo puede ser una República Federal este punto tampoco fue discutido; en 1857 uno de los logros trascendentes fue el germen al principio de la separación del Estado e Iglesia y en 1917 éste principio fue superado por el de la Supremacía del Estado sobre las iglesias en todo lo relativo a la vida pública, el debate del Artículo 130, es una de las cimas del -- Constituyente de Queretaro.

" Ante la imposibilidad de que todos los Ciudadanos se reunan, discutan y resuelvan los asuntos concernientes a la cosa pública, los ciudadanos nombran a sus representantes. La idea del principio de la representación quedó incólume en México en la segunda década del siglo actual. El --- principio del Municipio, como división política fundamental, motivó interesantes debates.

El principio de la división de poderes también fue discutido. Varias ideas importantes se asentaron. Trachuelo deseaba el equilibrio de -- los poderes por lo que se opuso a que se quitaran facultades a la Suprema -- Corte y se le dieran al Ejecutivo facultades omnímodas.

Bojórquez dijo que en nuestra historia, el Poder Legislativo -- había sido una traba para el funcionamiento adecuado del Poder Ejecutivo, por esto se debía robustecer, dar fuerza al Poder Ejecutivo. Múgica pensó que -- al fortalecer al Ejecutivo se garantizaba la estabilidad del régimen jurídico político.

Medina expresó que para el correcto funcionamiento del Poder -- Judicial, éste no debía tener facultades políticas. Martínez de Escobar afirmó -- que en México había existido un régimen semipresidencial; él deseaba un --

verdadero sistema presidencial, donde las facultades al Ejecutivo no pudieran ser esterilizadas por los otros poderes. Las ideas anteriores dieron como resultado la creación de un Poder Ejecutivo fuerte". ( 21 )

Ahora sólo mencionaremos brevemente, los debates sobresalientes, los de mayor importancia en el Constituyente Mexicano de 1916-1917, los cuales fueron los relativos a enseñanza, trabajo, la cuestión religiosa y la tierra. Al referirse a estos debates es con el fin de poder comprender la labor titánica de aquellos hombres que llamamos Diputados Constituyentes. "Entre los que encontramos representantes de todos nuestros núcleos sociales, - los hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros; también fueron Diputados Constituyentes, sesenta y dos abogados, dieciseis médicos, dieciseis-ingenieros, dieciocho profesores, catorce periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos. Quienes desempeñaron dignamente su labor y nos legaron un nuevo estilo de vida, más justo y humano que el establecido en la Carta Magna de 1857". ( 22 )

#### Sobre la Enseñanza.

El primer debate de especial importancia lo suscitó el Artículo 3º, mismo que en el proyecto de Carranza decía : Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de -- educación y gratuita la enseñanza primaria, superior elemental que se imparta en los mismos establecimientos.

La comisión de Constitución el 11 de diciembre de 1916, dio a conocer su dictamen sobre el Artículo 3º, el cual no estaba de acuerdo con el Artículo correlativo del primer Jefe, en el dictamen se explicó que las ideas religiosas son las más abstractas, razón por la cual, no pueden ser asimiladas

21. Cfr. Carpizo, OB. CIT. Páginas 83-84.

22. Romero Flores Jesús, LA HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Página 177.

por la mente infantil; habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Como se desprende de la comisión tuvo la razón para pedir una enseñanza-religiosa ya que los primeros conocimientos que recibe el niño, son decisivos en su vida y la religión en todo caso debe ser enseñada en el hogar.

La educación tiene un papel predominante en la vida gregaria, en el siglo XX, la educación tiene una finalidad sublime; erradicar de la juventud los conceptos egoístas de la enseñanza Liberal-Burguesa donde, ante todo está el yo individual, por una enseñanza donde lo primero es la sociedad y dentro del marco de ella la actuación del individuo para realizarse como hombre.

El Artículo 3º, se puso a votación después de una serie de discusiones, modificaciones y éste fue aprobado por 99 votos contra 58, al darse a conocer el resultado de la votación, este fue saludado por nutridos aplausos y gritos de júbilo; Viva la Revolución!; Viva el Ciudadano Primer Jefe de la Patria se ha salvado!.

De 1917, a la fecha el Artículo 3º Constitucional ha sido reformado dos veces (diciembre 13 de 1934 y diciembre 30 de 1946), ello es prueba de su importancia y de existir inquietud por un problema tan grave, aún no resuelto.

### Sobre Trabajo

Las grandes masas de trabajadores han vivido oprimidos y no han logrado vencer las murallas económicas y llevar una vida que corresponda a la dignidad humana. El maestro Mario de la Cueva dice que " La historia del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar que a la -

vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia". ( 23 )

En nuestro país una de sus etapas de gloria en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana, floreció en aquellos días que nuestro constituyente discutió los antecedentes del Artículo 123. El pueblo se dió una legislación que enaltece y enorgullece a nuestro movimiento social.

En la décima sesión ordinaria celebrada el 12 de diciembre la comisión presentó su dictamen sobre el Artículo 5º, y se encontraron dos innovaciones al proyecto de Carranza que son: a). Dejar sin efectos jurídicos la renuncia que hiciere de ejercer determinada actividad en el futuro; b). Límite máximo del contrato de trabajo a un año.

Asimismo en fecha 13 de enero de 1917, se leyó ante el Congreso la Exposición de Motivos y el proyecto para el Artículo 123, del Título VI, de la Constitución, como ya se había acordado el Artículo 123 y el 5, se votaron al mismo tiempo y fueron aprobados por unanimidad. ( 163 Diputados presentes. )

#### Sobre Cuestión Religiosa

El problema religioso se trató en la sesión ordinaria número 65, del 27 de enero, cuando se iba a discutir el Artículo 24, que contiene el principio de libertad religiosa y prohibición al culto religioso fuera de los templos, el Congreso votó para que se reservara a la discusión, y se debatiera el artículo 129, del proyecto del primer Jefe. El dictamen de la comisión -

coincidió en el Artículo correlativo ( 24 ) del proyecto de Carranza, la única diferencia fue la modificación al estilo de una frase, el presente Artículo después de una serie de ideas y postulados fue aprobado por 93 votos contra 63.

El Artículo 129 del proyecto de Carranza, otorgó exclusiva -- competencia a las autoridades federales en materia religiosa ( Constitución de 1857 ) declaró que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí -- privó al Congreso de la facultad de prohibir religión alguna, señaló competencia exclusiva de los funcionarios del orden civil, para conocer de los actos relativos al estudio civil la obligación de decir verdad bajo promesa.

De los debates citaremos a José Alvarez, quien dijo que el -- problema en México, no era religioso sino político, por el afán que el clero demostraba en hacerse dueño del poder. Pensó que el clero es una nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del gobierno y creó -- que ya tiene la debilidad de tolerarlo, debe tener la energía de reglamentarlo.

El Artículo 129, que al pasar a la Constitución de 17 fue -- el 130, se aprobó de acuerdo al dictamen de la comisión, el resultado en números no se conoce pues el Artículo fue votado en la madrugada del 29 de enero y en el momento de darse la votación se encontraban pocos diputados y se acordó que al día siguiente se daría a conocer el resultado, pero ya el diario de los debates no se ocupó del asunto. ( 24 )

#### Sobre la Tierra.

Al leerse el proyecto de Carranza, y al escuchar los Diputados

el Artículo 27, causo gran desilusión por que no se abordaban los grandes - problemas del campo ya que el Artículo seguía la línea trazada en 1857. Por la importancia del Artículo y debido a la ardua tarea de las comisiones, la presentación del dictamen se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria como a cargo la elaboración del proyecto; la que denominó Rouaix "Núcleo Fundador" fue la misma que se formó para dictaminar el Artículo 123. Esta comisión acentó ideas nuevas; se le asignó a la tierra una función social, ella debería de ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mayor vida para todos los mexicanos, que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra para quien la labrará, la que regaba con sudor y lágrimas.

El Artículo 27, fue aprobado y votado a las tres y media de la madrugada del 30 de enero, el Diario de los Debates dice que la votación fue unánime ( 150 ) votos.

#### Sobre las facultades del Congreso General.

Por lo que toca a la Frac. VI, del Artículo 73, del proyecto -- presentado por Carranza en el cual privaba de Gobierno propio a la Ciudad de México, la Comisión adoptó el texto propuesto y lo presentó en su dictamen de fecha 11 de enero de 1917, el cual tiene capital importancia desde el punto de vista técnico, por que se abordaba la cuestión básica del equilibrio de los Poderes Legislativo, y Ejecutivo y se resuelve, acertadamente con entero apego a las enseñanzas de Rabasa. La comisión hace notar brevemente que el nuevo Artículo contiene alguna novedad respecto de la fracción correspondiente del Artículo 72 de la Constitución de 57, y añade que ha presentado dictamen especial; que tampo figura en el Diario de los Debates. ( 25 )

La comisión redactora formuló voto particular que no se discutió, proponiendo a su vez que la base segunda de la Fracción VI del Artículo 73, se redactará de la siguiente forma: "Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de Elección Popular Directa, inclusive la municipalidad de México, a la que dejará el libre funcionamiento como entidad municipal disfrutando de todas las prerrogativas que la Ley señala y devolviéndolo la Administración y manejo de los ramos que individualmente han estado bajo la acción directa del Gobernador del Distrito Federal. Discutido el Artículo propuesto por la comisión, celebrada la noche del domingo 14 de enero y dividido para su votación; la primera parte o sea en cada municipalidad del Distrito Federal y Territorios, este a cargo de un Ayuntamiento de elección directa, es aprobada por unanimidad de 139 votos, la segunda parte que establece el régimen de excepción para la Ciudad de México es desechada por 90 votos contra 44.

El Artículo del proyecto que no hacía más que repetir la disposición relativa que la Constitución de 1857, en punto de la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales, fue aprobado sin discusión y por unanimidad, por lo que respecta al otorgamiento al Distrito Federal, a la representación del Senado, se aprobó por 105 votos contra 50.

Después de aprobada la formula de protesta de la Constitución pasado cinco minutos después de las doce de la tarde del día 31 de enero de 1917 se empezó a firmar la constitución, horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas y después los Constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución.

Carranza llegó al recinto constituyente, Rojas, le entregó la Constitución, dijo unas palabras de vibrante contenido; afirmó que si en algunos puntos se había ido más lejos que las proposiciones contenidas en el proyecto del primer jefe, se debía al afán revolucionario de romper los moldes viejos y dar cause a las aspiraciones del pueblo.

Afirmó que la idea que había guiado al Congreso en todas estas

reformas era el anhelo de hacer de México una patria grande y feliz. Carranza contestó el discurso y protestó cumplir la Constitución. Asimismo Rojas - declaró: "Hoy 31 de enero de 1917, se clausura el honorable Congreso Constituyente, su periodo único de sesiones". La amplia sala se llenó de aplausos-estruendosos gritos de alegría vivas a la Revolución a Carranza y al Congreso Constituyente. ( 26 )

En las calles de Querétaro todo fue júbilo; militares y algunos diputados, ya alegres como resultado del producto de la vid, cantaban La Marcellisa. El pueblo se unió al festejo, las bandas militares hicieron resonar sus instrumentos y de ellos se emanaron las canciones del movimiento social: La Cucaracha, La Adelita, La Valentina, La Rielera, etcétera.

La Constitución llevó por título: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.

#### C). REFORMAS AL ARTICULO 73.

El estudio de las Reformas Constitucionales ha interesado a to dos los especialistas en la materia, ya que en efecto el texto Constitucional se ha venido inscribiendo a partir de la primera Reforma en 1921.

El texto del Artículo 135, de la Constitución Mexicana vigente desde 1917 establece:

" . . . La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las acciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se re

quiere de el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de los votos - de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas la adiciones o reformas".

A través de la exposición de esas reformas se puede apreciar como se ha producido la oscilación en algunos principios o la reafirmación - en el caso de otros; habrá de verse por igual el desarrollo de las atribuciones del Ejecutivo como resultado de la ineludible necesidad nacional, de hacer frente a las demandas de organización social y económica, se verá en fin como un proceso de modernización dentro de un estado que en la búsqueda de - nuevas reformas para canalizar institucionalmente las inquietudes democráticas de los mexicanos, ha ido dibujando el perfil de una nueva realidad Constitucional. ( 27 )

Por otra parte, la distancia que nos separa del original de la actual Constitución es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado radicalmente, que podría hablarse inclusive de una nueva Constitución, de hecho, las características que presenta hoy la Constitución vigente pueden considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serían las de la Constitución de 1917, comparadas con las de 1857.

En efecto si se sigue con atención el rumbo y ritmo de las reformas introducidas en la Constitución, se tendrá a la vista el panorama político de México. En la secuencia de dichas reformas no encontramos pues, una actitud diferente, sino una serie de actos sucesivos de reafirmación en su mayor parte resultado de una decisión fundamental para mantener vigente el or -

den constitucional en México.

Las etapas de nuestro desarrollo político son varias, las características de cada una se encuentran plasmadas en las reformas Constitucionales, así que durante en un período, nuestro país fundamentalmente se preocupó en proyectar un nuevo orden normativo, etapa que se puede denominar Institucionalista; y otro que se ha caracterizado, por mantener mediante la norma la permanencia de lo instituido etapa que se denomina Estabilista. Así, institucionalidad y estabilidad han tenido una proyección sucesiva en el orden --- constitucional, lo que salta a la vista cuando se examinan las múltiples re - formas.

Diego Valadés, opina que la cuestión de la reforma que para - acentuar aún más sus características diremos que es un cambio formal del texto constitucional y que, por otro lado comprenderá a las reformas propiamente dichas ( según la acepción del Artículo 135 ) como a las adiciones. ( 28 ).

Los constitucionalistas mexicanos del siglo pasado eran unánimes en su observación de que la humanidad no permanece estacionaria, de que - las instituciones deben perfeccionarse y de que la posibilidad de adecuar una Constitución a las necesidades cambiantes, ' Es una válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas', en otra expresión se ha dicho que el ordenamiento constitucional debe ser permanente, más no inmutable.

El celebre Bryce realizó su clasificación de las Constitucio - nes en rígidas y flexibles. Esta clasificación con todo y su aparente precisión ha dado lugar a algunas confusiones que por otro lado, ha propiciado que diferentes Constituciones queden encasilladas bajo un denominador determinado, ya que se puede contener más de un sistema de reformas para sus diferentes - preceptos, y que cada uno de esos sistemas, incida ya en la rígidas, ya en la

flexibilidad que apunta el tratadista.

así, hay que recordar que la flexibilidad y la rigides de una Constitución atiende exclusivamente al procedimiento dificultado para su reforma o al órgano especial que la práctica pero de ninguna manera a la frecuencia con estas reformas son llevadas a cabo.

Entre nosotros se ha dicho que el exceso de reformas a la Constitución revela escaso respeto por la misma y que eso es resultado del Sistema Centralista ( Presidencialismo ) que tiene el país y de la absorción que el Ejecutivo Federal a realizado de las facultades del Poder Legislativo y el predominio sobre los Gobiernos de los Estados. ( 29 )

La Constitución es reformada por que se cree en ella; por que se presume que las respetan no solo los destinatarios del poder sino los tentadores, por que se supone que al agotar casuisticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá como conforme a los cánones legales; por que en fin es el reducto en el que se pueda refugiar la conciencia cívica que existía y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer.

Por otra parte, se determina que la Constitución de 1857, fue modificada, en 71 Artículos desde su promulgación hasta la víspera del estallamiento de la Revolución de 1910, y cual ha sido su destino de sucesora vigente a partir de 1917, como esto merece verse con mayor detenimiento creemos imperativo formular un principio de clasificación de las reformas de acuerdo a su contenido.

Cinco son las variedades de reforma, las cuales consisten en:

a). Innovadoras: Son las que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución o que estando presentes desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones, que ya no tengan razón de existir.

b). Actualizadoras de una Institución: Son las que vienen a reforzar o remozar el carácter de una Institución ya existente o bien a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir.

c). Actualizadoras del Texto: Son las que se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante.

d). Explicativas: Son las que explican el alcance y contenido de una norma por lo general se limitan a decir lo que de otra forma ya aparecía en el texto.

e). Correctivas: Las que enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales o modifican su colocación en el Texto Constitucional sin alterar su contenido.

Pasemos ahora, a examinar brevemente las **REFORMAS** introducidas al Artículo 73, de la Constitución de 1917.

La fracción I del Artículo 73, fue modificada en 1974, para suprimir la referencia de los territorios federales, a su vez la fracción II, fue derogada pues se refería estrictamente al procedimiento para erigir los territorios en estados.

Al respecto opina Tena Ramírez, que hacer derivar de la desaparición de hecho de los últimos territorios, como consecuencia necesaria, la supresión de la figura abstracta del territorio federal; agrega el distinguido tratadista que resulta ilógico que de la eventualidad histórica de que en un momento dado no existan territorios, se siga la consecuencia de privar al Congreso de su facultad Constitucional de " Admitir nuevos territorios a la -

Unión Federal", pues a nadie se le ha ocurrido que la admisión de nuevos territorios solo procedía a condición de que existieran de antemano otras entidades semejantes a las cuales hacer compañía. Y, por supuesto, de conservar el Congreso su facultad conexas de eregir, oportunamente en estados a los nuevos territorios admitidos. ( 30 )

La fracción VI del Artículo 73, fue objeto de una trascendental reforma en 1928, en efecto, hasta entonces estuvo Constitucionalmente --- consagrado el régimen Municipal en el Distrito Federal y en los territorios - Federales, las bases de la citada fracción de acuerdo con el texto original - establecían lo siguiente:

a). El Distrito Federal y los Territorios estaban divididos - en Municipalidades con la extensión y número de habitantes suficientes para - poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

b). Cada Municipalidad estaba a cargo del respectivo Ayunta - miento designado por elección popular directa.

c). El Gobernador del Distrito Federal, acordaba directamente con el Presidente de la República.

d). Los Magistrados y Jueces de Primera instancia del Distrito Federal y de los Territorios, eran nombrados por el Congreso de la Unión - eregido en Colegio Electoral en cada caso.

La Reforma de 1928, introdujo entre otras las siguientes modifi caciones:

a). Se estableció que el Gobierno del Distrito Federal estaría

a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

Esta Reforma pareció abandonar el concepto de Gobernador del - Distrito Federal y en efecto, esta es una denominación que ha venido siendo omitida a partir de entonces. No obstante, en la fracción II del Artículo 89, - y el Artículo 92, Constitucional se sigue haciendo referencia expresa al Gobernador del Distrito Federal, y por lo mismo es este y no otro el Título que Constitucionalmente le corresponde.

A este respecto, y con toda razón, Andrés Serra Rojas, apunta- que surge de la letra de los textos Constitucionales, de la Ley Orgánica de - la Administración Pública y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito- Federal, en lugar del Gobierno del Distrito Federal. De tal texto del Artícu- lo 73, fracción VI, podría desprenderse que ambas disposiciones legales están dentro de la Constitución al señalar como Organo y Organos del Departamento - del Distrito Federal; pero el Artículo 92, de la Constitución claramente distin- gue entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamento de Estado. Si el ánimo del Legislador Constituyente hubierá sido en el mismo sentido de la- Ley, no hubierá hecho ninguna diferenciación y hubierá hablado exclusivamente de Departamento de Estado. No lo hizo, por que el Distrito ni debe ni puede- equipararse a un Departamento de Estado. ( 31 )

b). El gobierno de los territorios estaría a cargo de Gobernadores nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República de - quien dependerían.

c). Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, serían hechos por el -- Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputa-

dos, la que negaría o aprobaría la correspondiente aprobación dentro de un -- término improrrogable de diez días. En 1934, se fijó como duración para el cargo de Magistrado y Juez en el Distrito y Territorios Federales, el término de seis años y según la Reforma de 1940, a la misma fracción los Territorios- quedarían divididos en municipalidades con la extensión territorial y el número de habitantes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes; se establecía, igualmente que cada municipalidad de los - territorios estarían a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

En 1974 se derogó la base segunda de la Fracción VI y se introdujeron los cambios pertinentes con motivo de la supresión de los territorios Federales.

Como se puede observar el cambio más significativo introducido a esta Fracción se produjo en 1928, al suprimirse la organización Municipal - en el Distrito Federal y los Territorios Federales, lo que el tratadista -- Herrera y Lasso denominó " Retrógada Reforma ". ( 32 )

Es verdad que las características del Distrito Federal, sede - de los Poderes Federales, no permiten la coexistencia con las que pudieran -- ser autoridades propias de una entidad federativa. De ocurrir ésto se produciría un problema de colisión política entre las autoridades públicas federales y las autoridades públicas locales; por lo que no contraviene a la organización política del Estado Mexicano, es la coexistencia del sistema Municipal con las autoridades federales en una misma demarcación territorial. Así lo - entendió el Constituyente de 1917, y por lo mismo, acepto que el Distrito Federal hubiese vida Municipal.

Bien sabido es que la organización política fundamentalmente -

es el Municipio, y que en su ámbito se dirimen las más inmediatas aspiraciones cívicas de la población. Al suprimirse el municipio en el Distrito y Territorios en 1928, se privó a la ciudadanía del Distrito Federal de los cauces indispensables para la expresión de su voluntad y de sus decisiones políticas. Las causas que llevarón a tomar esa decisión pueden entenderse con toda claridad por su naturaleza; los habitantes de sectores urbanos y en especial la población del Distrito Federal, por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica, poseen una tradición y una forateza política superior a las de cualquier otro conjunto de ciudadanos en cualquier otra órbita de la República. De esta suerte la existencia de Elecciones Municipales y de Autoridades Municipales, representaba un significativo contrapeso a la del Presidente de la República. ( 33 )

Ahora hablaremos de otra importante Reforma a la Fracción VI, del Artículo 73, misma que ha motivado el presente trabajo y el trascendental objetivo de mejorar la calidad de vida en lo político, económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertirse en plena realidad nuestra concepción de Democracia.

El fortalecimiento de la participación ciudadana incluyó la presentación por parte del Ejecutivo Federal al Constituyente Permanente, de iniciativas de reformas a nuestra Carta Magna, lo que ha constituido una verdadera Reforma Política. Uno de los aspectos que mereció una especial importancia o atención dentro de la Reforma Política fué el Distrito Federal, — teniendo en cuenta su naturaleza como Institución fundamental, pilar de nuestra República, donde radican los tres Poderes y símbolo constante del Pacto Federal.

En las audiencias públicas de consulta sobre participación ciu-

dadana en el Gobierno del Distrito Federal, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, -- conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales y se propuso, que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se puede alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

Las autoridades del Distrito Federal, en el período de 1982 a 1988, se preocuparon por brindar a la Ciudadanía una mayor participación en los asuntos relativos a la Ciudad de México. En el terreno Legislativo se -- presentó una iniciativa de Reforma Constitucional y se propuso como un Órgano de Representación Ciudadana, la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En efecto el Poder Revisor de la Constitución General de la República, que reside en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, aprobó en el año de 1987, entre otras, una reforma en el Artículo 73, - Fracción VI, referente a las bases a que debe apegarse el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

El Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, adicionó, reformó, y derogó diversos Artículos de la Constitución, creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con estos breves antecedentes abordaremos en el siguiente capítulo, la esencia del tema, dando respuesta a algunas interrogantes para esclarecer y entender el alcance de la Institución.

### C A P I T U L O   I I I

#### CONSTITUCION Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

" Las Instituciones Políticas no son nunca obra de la voluntad de un hombre; la voluntad misma de todo un pueblo no basta para — crearlas".  
( Fustel des Coulanges ).

#### A). C O N S T I T U C I O N .

La cada día más compleja organización social y política del Distrito Federal, producto entre otros factores de su incremento demográfico planteó la necesidad de dotar a su comunidad de los medios que hicieran más participativa a su población. El crecimiento en consecuencia de la Ciudad de México y el Area Metropolitana, son reflejo de problemas nacionales cuya solución exige la participación activa de todos los mexicanos y en particular de quienes habitamos en esta Capital.

En este fenómeno se ha determinado la incorporación en su vida pública de nuevos órganos de acción Ciudadana a fin de darles mayor efectividad a su intervención, de ampliar con toda precisión su representatividad política y de ensanchar el camino de la Democracia de nuestra sociedad, cuya dinámica se rige y se orienta por un conjunto de Instituciones que los capitalinos hemos ve

nido perfeccionando.

La administración por parte de la Presidencia, ha mostrado un -- interés por brindar mejores cauces de manifestación y participación a la ciudadanía de tal manera que ha señalado que la participación ciudadana tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida en el Distrito Federal.

El Distrito Federal, con carácter de sede de los poderes federales ha sido parte esencial de nuestras distintas formas y etapas históricas de organización federal. Un Distrito Federal es sujeto de un tratamiento jurídico distinto al de los Estados de la Federación por ser asiento de los poderes de la unión y por que el libre ejercicio de las facultades de estos poderes -- exige la delimitación de ámbitos demográficos y jurídicos exentos de la presencia de otros niveles de autoridad.

Desde su creación el Distrito Federal, carece de autonomía, no -- es una Entidad Soberana, la autonomía de la entidad está condicionada a una de cisión del Congreso prevista de modo expreso por el Constituyente.

La historia mexicana nos refiere, por otra parte, los incidentes -- y conflictos que se han presentado en las excepcionales ocasiones en que -- al Gobierno Federal, se ha encontrado en el territorio de algún estado.

Es preciso reconocer que exigen los habitantes del Distrito Federal una justificada inquietud por participar de manera cada vez más activa -- en la toma de decisiones que les conciernen. El ciudadano demanda intervenir en su opinión y propuesta en la solución de los problemas que tiene generalmen te vinculados a la prestación de servicios y a la realización de obras.

Por otra parte, si nuestro gobierno se asimila Constitucional -- mente, a una República Representativa, Democrática y Federal; y siendo la nues tra una Democracia que se define como un sistema de vida, con un mejoramiento-

constante además de una estructura jurídica y un régimen político.

La importancia que tiene la Ciudad de México, capital política - y principal centro de actividades del País, se evidencia con claridad, no solo para el Distrito Federal, el Estado de México, o la región central, si no para toda la Nación, en su conjunto revelando con ello su significación y peso específico. A la fecha, en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, se asienta el 22%, de la población total del País; produce cerca del 42%, del producto interno bruto nacional de carácter no agrícola; absorbe el 48% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación el 52.6%, en la rama de - servicios; el 45.5%, en la comercial y el 60% en el sector transporte; concentra el 68.3%, del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales; y en ella se realizaron el 72%, de las inversiones en valores y bonos. ( 1 ).

Así mismo la Ciudad de México es el Centro Cultural Universitario, más importante del País, con más de sesenta Instituciones de educación superior, contiene los mejores servicios médicos y hospitalarios y concentra las mejores instalaciones de cultura, recreación y deporte.

El crecimiento de la Ciudad de México y del Area Metropolitana - del Distrito Federal, son reflejo de problemas de orden nacional, cuya atención constituye una atención por parte del Gobierno y se requiere de la participación y acción de todos los mexicanos. El proceso de crecimiento de la Capital, que esquemáticamente se ha señalado, parecería desprenderse la necesidad de ajustar territorialmente las diversiones del Distrito Federal, para que guardará la misma relación entre población y superficie que tenía hace más de 100 años, pero ello resulta impracticable, pues requeriría contar con una superficie equivalente a la suma de la superficie de los Estados que constituyen la región central del País.

Dentro de la concepción mexicana de la democracia con apego a - nuestra historia y realidad y con atención a las peticiones que se formularon en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, se sometió al Poder Revisor de la Constitución una - iniciativa de reformas a la Constitución.

La iniciativa presentada por el Presidente de la República, el - 28 de diciembre de 1986, propone mantener las decisiones políticas fundamenta- les contenidas en la Constitución Política de 1917, en materia de Federalismo - y Sede de los Poderes de la Unión, en el Distrito Federal. Por ello se mantie- ne en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal, haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales. Reconociendo la necesidad de ampliar la participación de los Gobiernos de la entidad, mejorando la representatividad - de la sociedad, en la toma de decisiones, se propone la creación de un órgano de representación ciudadana competente.

Por otra parte se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contiene en el primer párrafo de la Fracción VI del Artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Fede- ral.

El Congreso de la Unión debe Conservar la Facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, puesto que desde el punto de vista - presupuestal y financiero, la magnitud de los recursos necesarios para atender los problemas del Distrito Federal, hacen indispensable que se encuadren con - el presupuesto federal; desde el punto de vista legislativo, la amplitud del - ámbito material de validez de las normas que puede dictar el Congreso, en mate- ria local, requiere que el Congreso de la Unión que representa el todo nacio- nal, discuta y defina el contenido de las propias normas, las cuales frecuente- mente se convierten en modelo o cuando menos señalan lineamientos para la le- gislación estatal, lo que propiamente una deseable congruencia en la legislación nacional, y finalmente por la existencia en nuestro sistema jurídico de ordena- mientos legales que tienen vigencia en toda la República, si se trata de mate-

ría federal y vigencia en el Distrito Federal, si se trata de materia local.

La participación ciudadana, en el Gobierno del Distrito Federal, tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, - en lo político, económico, social y cultural, para que contribuya a convertir en plena realidad la democracia.

Para ello se deben y se tomaron decisiones y se establecieron - los medios para mejorar la representatividad de la sociedad, para descentralizar y desconcentrar las fracciones ejecutivas y administrativas y fortalecer - las instituciones de carácter participativo para los ciudadanos.

Los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que en contrario se afirma disfrutan de derechos políticos y no se encuentran privados de - ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia natura leza política y jurídica del Distrito Federal.

Los ciudadanos del Distrito Federal, eligen a su titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, pués de acuerdo a lo dispuesto por la base la. de la Fracción VI del Artículo 73, de nuestra Constitución, la elección de Presidente de la República constituye simultáneamente la elec-ción del Titular del Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, al estar esta titularidad asignada al propio Presidente de la República; asimismo los ciu-dananos eligen 40 de los 300 diputados electos según el principio de votación-mayoritaria relativa, que integran la Cámara de Diputados, por lo que participan en la elección de su Poder Legislativo y en la Cámara de Diputados existe una Comisión que expresamente se encarga del análisis de los problemas del Dis-trito Federal, por que ya se ha dejado justificado que la Ciudad de México es algo en que todos los Mexicanos tenemos interés y responsabilidad.

La participación de todos los sectores de la población es indispensable para toma de decisiones y para la evaluación de los logros que se obtienen. contribuye a preservar nuestros valores culturales, a mejorar los servicios públicos y fortalecer nuestro sistema educativo y es instrumento indis-

pensable para establecer objetivos, diseñar estrategias y satisfacer las necesidades más sentidas de la población.

En la creación de la asamblea, el Ejecutivo sostiene en su iniciativa la postura de mantener un territorio exclusivo para los poderes federales, conservando el Distrito Federal, en su ubicación y extensiones actuales y fortaleciendo la democracia a través de las acciones concretas:

- La creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.
- El perfeccionamiento y profundización de la descentralización de la Administración Pública del Distrito Federal.
- La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

Estas comisiones reconocen que por razones de orden jurídico administrativo, económico y social, son viables las tesis del Ejecutivo, al proponer nuevas alternativas de solución que respondan a los problemas que con el discurso de los años se han venido generando en la Ciudad. Los problemas de la Ciudad, no podrán resolverse sin el esfuerzo conjunto y renovador pueblo y gobierno. La participación democrática es condición para el surgimiento de nuevas y más eficaces soluciones que contribuyan a satisfacer con efectividad las necesidades de los más, buscando que los poderes públicos se ejerzan en nombre y beneficio del pueblo. ( 2 ).

El decreto promulgativo del 29 de julio de 1987, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, adicionó y reformó diferentes Artículos Constitucionales:

2. Dictamen de las Comisiones de Gobernación y puntos Constitucionales y del Distrito Federal. Cámara de Diputados.

## D E C R E T O

"La Comisión permanente del honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135, de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las H.H. Cámaras de Diputados y Senadores de la LIII Legislatura Federal y la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declaran reformados los Artículos-73, 79, 89, 110, 111 y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO. Se reforman los Artículos 73, Fracción VI, 79 Fracción V, 89 Fracciones II y XVII, 110, primer párrafo, III primer párrafo, y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I a V...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

2a. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea, integrada por 40 Diputados electos según el prin-

cipio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y por 26 Diputados electos segun el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas, en una circunscripción plurinominal, la demarcación de los Distritos se establecerá como determine la Ley".

A esta asamblea de representantes le otorga la constitución cinco importantes facultades que repercuten de manera determinante en el Gobierno del Distrito Federal siendo estas:

1. Facultad normativa.
2. Facultad de promoción y gestoria.
3. Facultad de supervisión.
4. Facultad en materia de participación ciudadana.
5. Facultad relacionada con el Poder Judicial del D.F.

Ahora es importante determinar o preguntar, lo siguiente; ¿Qué es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal?.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un Organismo de Representación Ciudadana de la población que aquí habita, es una alternativa política para que los habitantes de esta entidad federal tengan una mayor participación en la solución de los problemas del Distrito Federal, de sus Delegaciones, de sus colonias, barrios, conjuntos habitacionales, pueblos y comunidades rurales.

La Asamblea de Representantes, es un cuerpo colegiado de ciudadanos asambleístas, deliberante y analítico por naturaleza, orientador y sugerente por necesidad, peticionario y guardian de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos del Distrito Federal.

La Asamblea por su origen, por su función y por sus atribuciones desarrollará una función compleja pero su principal función materialmente consi-

derada será predominantemente "Legislativa". Habrá de formular Reglamentos, - Bandos y Ordenanzas, derivados de la Ley o Autónomos autorizados por el --- Artículo 21 Constitucional; en ambos casos tendrán que ser normas generales, - abstractas e impersonales, obligatorias y permanentes.

#### I. MARCO JURIDICO.

En este orden de ideas, tenemos que señalar que la Legislación aplicable a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se encuadra:

#### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 73. El Congreso tiene facultad.

I. a V.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes:

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 66 Diputados...

#### LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Art. 1º. La presente Ley tiene por objeto reglamentar la base - 3a. de la Fracción VI, del Art. 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 2º. La organización y funcionamiento de la asamblea se regirá por la Constitución General y por las disposiciones de ésta Ley. Así como por el Reglamento para su Gobierno interior...

Art. 4º. La asamblea ésta facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal...

Art. 7<sup>o</sup>. La Asamblea tiene facultad para dictar bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal, en 29 - materias....

#### CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

Art. 364. Deberán ejercer el derecho de voto para la elección - de los miembros de la asamblea, los ciudadanos del Distrito Federal....

Art. 369. La demarcación de los 40 Distritos Electorales uninominales será la misma en que se divida el Distrito Federal....

Art. 370. Requisitos de elegibilidad....

Art. 367. La Asamblea se integra por representantes electos en - votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal....

#### REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Art. 1. El presente reglamento establece la organización interna regula el funcionamiento y fija los procedimientos de deliberación y resolución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal....

Art. 2. Es competencia exclusiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la expedición, reforma, abrogación y derogación de las normas del presente reglamento.

Las normas del Reglamento obligan a los Representantes a la Asamblea, a los Grupos Partidistas constituidos en el seno de la misma, y a los órganos de dirección, trabajo y apoyo técnico administrativo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

## 2. PROCESO ELECTORAL.

Iniciamos hoy un nuevo avance en la marcha del pueblo mexicano por la democracia, misma que ha sido el hilo conductor de nuestra historia. - Constituye la idea política central en la que se expresa la lucha por la independencia nacional; los hombres de la independencia concibieron una sociedad libre, conformada por hombres iguales y gobernada por ellos, concibieron, de mandaron y conquistaron un régimen democrático.

La democracia es el valor por el que lucharon los hombres del liberalismo, al reafirmar el ideal de una República liberal, independiente regida por el derecho capaz de escoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prosperos, protegidos por la ley. La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la revolución por el sufragio efectivo-reelección, la libertad, la justicia social y el desarrollo independiente.

Nuestra Carta Magna establece que los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, serán electos cada tres años, y por cada propietario se elegirá un suplente. La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional se sujetará a las normas que dicta la propia Constitución y la Ley correspondiente.

... La elección de los veintiseis representantes según el principio de representación y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinomial, se sujetará a las bases y a lo que en lo particular, disponga la Ley.

a). Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b). Todo partido político que alcance por lo menos el uno por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinomial. Tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según -

el principio de representación proporcional.

c). Al Partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación - tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54, para la Cámara de Diputados. Además en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candi datos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas.

a). Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.

b). Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación del Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el Artículo 41 de ésta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el Artículo 60 de ésta constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberán reunir los mismos requisitos que el Artículo 55, establece para los diputados federales, y les será aplicable lo dispuesto por los Artículos 59, 61, 62 y 64 de ésta Constitución.

El Código Federal Electoral establece en su Libro Cuarto y Noveno el proceso electoral.

Art. 158. El proceso electoral se inicia en el mes de octubre - del año anterior a la elección ordinaria y concluye en el mes de octubre del - año de los comicios federales, y comprende las etapas siguientes.

- a). La preparatoria de la elección.
- b). De la jornada electoral y
- c). La posterior a la elección...

Art. 159. La etapa preparatoria de la elección comprende.

I. La exhibición y entrega a los organismos electorales y partidos políticos, de las listas nominales básicas, complementarias y definitivas - por sección en las fechas señaladas, para los efectos de las observaciones que en su caso hagan los partidos y asociaciones políticas nacionales y ciudadanos en general;

II. La revisión de la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales;

III. La determinación en el mes de marzo del año de la elección del ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales y del número de diputados que en cada una serán electos;

IV. La designación de los ciudadanos para integrar las comisiones locales y comités distritales.

V... IX...

X. El registro de representantes de partidos comunes de los can-  
didatos.

XI. La preparación, distribución y entrega de la documentación electoral aprobada y la de los útiles necesarios a los Presidentes de casilla para recibir la votación;

XII... XIV...

Art. 100. La etapa denominada de la jornada electoral comprende los actos resoluciones, tareas y actividades de los organismos electorales, los partidos y asociaciones políticas y los ciudadanos en general, desde la instalación de las casillas hasta su clausura...

Por lo que respecta a los requisitos de elegibilidad para asambleista se contemplan en él:

Art. 370. Son requisitos para ser representante de la asamblea.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección.

III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la Policía, cuando menos noventa días antes de la elección.

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VI. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la

elección.

VII. No ser Magistrado o Secretario del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

VIII. No ser Magistrado o Secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

IX. No ser miembro de la Comisión Local Electoral ni de los Comités Distritales Electorales del Distrito Federal, salvo que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

X. No ser Ministro de algún culto religioso;

XI. No ser Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de las Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados o Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

XII. No ser Senador o Diputado Federal o Local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección, y

XIII. Contar con su credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral...

Art. 372. Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente un máximo de diez candidatos a representantes de la asamblea del Distrito Federal, por mayoría relativa y representación proporcional en la lista regional de la circunscripción.

Los ciudadanos que figuren electos como candidatos a diputados -

federal, senador o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán figurar como candidatos a representantes a la asamblea del Distrito Federal...

Art. 379. La elección de los miembros de la asamblea se sujetará a las disposiciones previstas en el Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. y lo que en particular dispone este código...

Art. 380. Las elecciones ordinarias de los miembros de la asamblea deberán celebrarse en la misma fecha de la elección de diputados federales...

Art. 383. La solicitud de registro de los candidatos a miembros de la asamblea por mayoría relativa, se podrá realizar ante los comités distritales electorales o ante la Comisión Electoral del Distrito Federal.

La solicitud de registro de la lista de candidatos a miembros de la asamblea electos por el principio de representación proporcional se hará ante la Comisión Local Electoral del Distrito Federal o ante la Comisión Federal Electoral...

Art. 384. El término para el registro de candidatos en el año de la elección será:

I. Para los miembros de la asamblea electos por el principio de mayoría relativa, del 1º. al 15 de mayo, inclusive y

II. Para los miembros de la asamblea electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de mayo, inclusive.

Art. 390. Las boletas para la elección de los miembros de la asamblea se imprimirán conforme al modelo que apruebe la Comisión Federal Electoral y contendrán los datos siguientes:

I. Distrito Electoral Uninominal.

II. Mención de que se trata de la elección para representantes de la asamblea,

III. Color o combinación de colores y emblema del partido político.

IV. Nombres y apellidos de los candidatos.

V. Un solo círculo por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos por mayoría relativa y la lista de candidatos por representación proporcional, y

VI. Las firmas impresas del Presidente y Secretario de la Comisión Federal Electoral.

Las boletas llevarán impresas la lista de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulan los partidos políticos nacionales.

Los colores y emblemas de los partidos políticos aparecerán en las boletas en el orden que les corresponde, de acuerdo a la antigüedad de su registro.

En el caso de existir coalición, la boleta contendrá el emblema o emblemas y el color o colores del Partido Político, bajo los cuales participaran los partidos coligados...

### 3. INTEGRACION.

En la renovación de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo de su Gobierno, el Estado Mexicano se rige por un Régimen Constitucional de Partidos Políticos, Régimen que ofrece a los Mexicanos como individuos o grupos, medios pacíficos para confrontar sus ideas y filosofías y hacerlas po

líticas de gobierno, para evitar tomas arbitrarias de poder e inseguridad de - población en sus personas y derechos políticos personalísimos y lo más esen - cial para evitar derramamientos de sangre preservando valores fundamentales - del pueblo, como son la vida, la paz, la libertad y la democracia.

Nuestra Ley fundamental define a los Partidos Políticos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del - pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representa - ción nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de es - tos ejercicios del Poder Público de acuerdo con los principios; programas e - ideas que postulan y mediante el Sufragio Universal, libre secreto y directo.

También tienen los Partidos Políticos Nacionales el derecho de - participar en las elecciones Estatales y Municipales, es decir, en las Entida - des Federativas, lo que explica la presencia de ellos en el Distrito Federal, - que es una entidad federativa.

El régimen de Partidos, para concretar las acciones políticas an - teriores se complementa con un sistema electoral vigente que se ha venido con - solidando merced al perfeccionamiento que en él ha realizado el Poder Legisla - tivo de nuestra Constitución Política.

**NUESTRA CARTA MAGNA, DETERMINA COMO SE INTEGRA LA ASAMBLEA:**

Art. 73...

Frac. VI... Base 3a, como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes - electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Siste - ma de Distritos Electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas vota - das en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los Distritos se - establecerá como determine la Ley.

Estos principios de votación de mayoría relativa y de representación proporcional, caracterizarán a nuestro Sistema Electoral definiéndolo como Sistema Electoral Mixto. Estos principios también se aplican en la elección de Diputados Federales al Congreso de la Unión.

Elementalmente ha de determinarse que:

- El primero de los principios significa que de los candidatos a representantes ciudadanos a la Asamblea del Distrito Federal propuestos por Partidos Políticos con registro, a los ciudadanos de un Distrito Electoral, el que obtenga la mayor votación de todos será el que represente tanto al Distrito Federal, en su conjunto como a la ciudadanía del Distrito Federal Uninominal por el que luchó.
- El segundo principio representa el voto de la ciudadanía entregado a través de los Candidatos a Representantes Ciudadanos a la Asamblea del Distrito Federal. A los Partidos Políticos que los postularon la Circunscripción Plurinominal que en este caso será todo el Territorio del Distrito Federal o el que ocupen los 40 Distritos Electorales Uninominales, y constituye la expresión de las corrientes políticas minoritarias del propio Distrito Federal.

La elección de los representantes será cada tres años coincidiendo con la de Diputados Federales, con la elección del 50% de los Senadores y Sexenalmente con la elección para Presidente de la República.

Los representantes electos en ejercicio, ya como miembros de la Asamblea tendrán los mismos derechos y las mismas obligaciones que la ley les confiere.

Por lo que respecta al Código Federal Electoral, en su Libro Noveno, Capítulo Segundo, establece:

Art. 367. La Asamblea se integrará por representantes electos - en votación directa y secreta de los ciudadanos que residan en el Distrito Federal...

Art. 368. La Asamblea estará integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y veintiseis representantes que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción plurinominal...

Art. 369. La demarcación de los 40 distritos electorales uninominales para la elección de los miembros de la Asamblea, será la misma en que se divide el territorio del Distrito Federal, para la elección de Diputados Federales al Congreso de la Unión, electos por el principio de mayoría relativa.

Para la elección de los veintiseis representantes de la Asamblea, por el principio de representación proporcional, se constituye una circunscripción plurinominal, que será el territorio del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal nos señala que:

Art. 3°. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal en los términos de la Ley respectiva...

El reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el:

Art. 16°. La instalación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se verificará el día 14 de noviembre y será presidida por la Mesa Directiva que fungió para el mismo. Durante la sesión de instalación se pasará lista de los Representantes declarados electos por el Código Electoral-

y se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Asamblea de representantes para el primer mes de sesiones.

Electa la mesa el Presidente rendirá Protesta y la tomará a los Representantes.

Acto seguido el Presidente declarará legalmente instalada la - - Asamblea de Representantes del Distrito Federal...

#### PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

El día 14 de noviembre de 1988, la Asamblea de Representantes se reunió a las once de la mañana, para la Primera Sesión Ordinaria, en la cual se tomó la protesta a los representantes electos. En primer término, rindió su protesta al presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Acto seguido y según el orden del día se procede a la elección de la Mesa Directiva que - fungirá del 15 de noviembre al 15 de diciembre.

Una vez que la Mesa Directiva pasa a ocupar su lugar el Presidente declara legalmente constituida la Primera Asamblea de Representantes.

" Los 66 representantes que integramos esta Primera Asamblea del Distrito Federal, independientemente de las convicciones y estrategias partidistas, consideramos que el interés superior de la ciudad y sus habitantes es el que debe prevalecer, y por ello, nos comprometemos al trabajo solidario y de tiempo-completo; a preservar la unidad de propósitos dentro de la vigorosa pluralidad y diversidad de maneras de pensar que distingue a la Asamblea; a hacer de nuestras diarias labores un ejercicio democrático de altura con voluntad y dignidad políticas, para beneficio de los habitantes de esta gran capital de México". ( 3 ).

## B). ATRIBUCIONES.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es como establecimos anteriormente un cuerpo colegiado de ciudadanos Asambleístas, que tienen un carácter deliberante y analítico, con una función que materialmente legislar en todo lo concerniente a el Distrito Federal, entendiendop por esta facultad la de expedir y coadyuvar a expedir normas jurídicas de observancia general y obligatorias.

## I. FACULTAD NORMATIVA

## a). DICTAR BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUENGOBIERNO.

La Constitución General de la República, el Código Federal Electoral, la Ley Orgánica de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, le otorgan a este Organop de participación Ciudadana importantes facultades que a continuación indicaremos.

Esta facultad normativa recaé en 29 materias, que afecta directamente a los habitantes del Distrito Federal y que expresamente se encuentran determinadas en forma limitativa, en el Artículo 73, Fracción VI, Base Tercera, Inciso A), de la Constitución y que son reiteradas en los Artículos 4 y 7 de su Ley Orgánica.

Art. 73...

Frac. VI...

Base 3a.

A). Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la

vía pública, recreación, espectáculos públicos y deportes, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arenas y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, agua y drenaje, recolecci3n - disposici3n y tratamiento de basura, tratamiento de agua, racionalizaci3n y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamiento, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento econ3mico y protecci3n al empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicio de alojamiento, trabajo no asalariado y previsi3n social y acci3n cultural.

No es muy claro el alcance de esta facultad normativa, ya que ésta se encuentra subordinada a la Facultad normativa del Poder Legislativo, -- de ahí que sea necesario definir los conceptos de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para delimitar esta facultad concedida a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se entiende por Bando, la disposici3n o mandato solemne publicado por orden superior y que cuando son gubernativos, a diferencia de los militares, se dictan para el buen gobierno de una comunidad civil.

Asimismo con la palabra bando, se ha venido designando para hacer referencia al anuncio público de una cosa, por ejemplo; de un edicto, de una Ley, de un mandato superior y también se llama así al mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.

Bando ( de bandir ) n. Edicto o mandato solemnemente publicado -  
 Je orden superior //2 Solemnidad o acto de publicarlo // Echar Bando. Fr. publi-  
 car un edicto o un mandato. ( 4 )

Para Rafael de Pina Vara, se entiende por Bando; proclama de auto ridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conduc ta a la que quedan sometidos temporalmente bajo la amenaza de una sanción en ca so de desobediencia. ( 5 ).

Por lo que respecta a la ordenanza debemos entender como el manda to, disposición, arbitrio y voluntad de alguno, o bien se dice que es la Ley o estatuto que se manda observar y especialmente se da ese nombre a las que están hechas para el régimen de los militares y buen gobierno de las tropas, o para el de alguna ciudad o comunidad.

Ordenanza conjunto de normas relativas a una rama de la Adminis tración Pública, esta palabra se emplea también como sinónimo de reglamento. La ordenanza tiene siempre como finalidad la atención - ordenación - de un servi cio público o de una necesidad de esta naturaleza por parte de la autoridad y - su infracción importa una responsabilidad más o menos grave para quien la come te. ( 6 ).

Ordenanza municipal documentos o textos legales que contienen las normas referentes a la organización y desarrollo de la vida municipal en cuanto toca especialmente a los servicios del ayuntamiento ( aguas, mercados, transpor tes, orden público etc. ).

Las ordenanzas constituyen un género de disposiciones obligatorias que resultan del ejercicio de poder del Estado, el cual, ha sido distinto a lo largo de la historia; de modo tal que el concepto y alcance del término "Ordenan za", ha variado y se ajusta a los tiempos. en la Europa medieval el poder de Ordenanza se deriva del ejercicio de la facultad de los reyes, para regular la-

5. Rafael de Pina Vara, DICCIONARIO DE DERECHO, Edit. Porrúa, Novena Edición-México 1960, pág. 121.
6. IDEM. Pág. 361.

organización y el mando del ejército. A medida que creció el poder monárquico, el vocablo ordenanza vino a significar cualquier disposición de carácter general como particular dictada por los reyes, este tipo de disposición llegó a tener fuerza de Ley.

En el siglo XIV, en Europa el poder de ordenanza del Rey se extendió hasta llegar a incluir la formación del derecho sustantivo. La doctrina que postulaba que el soberano debía buscar el bienestar de los súbditos contribuyó a que esto se sucediera. En el siglo XVI, en España, el Legislador por excelencia era el Rey, las ordenanzas llegaron a presentar fundamentalmente dos fenómenos; el primero fue el resultado del ejercicio del poder del Rey emitido con carácter general y observancia obligatoria; el segundo es el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria la cual sólo era competencia de los Reyes.

Por lo que se refiere a nuestra historia jurídica la ordenanza constituyó una fuente fundamental del derecho, esto es, en el período colonial; las ordenanzas fueron disposiciones de gobernación de carácter general destinadas a regular, en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia, las ordenanzas eran dictas por el Rey, así como por el Virrey y otras autoridades.

El Gobierno Supremo ( Rey ) podía dictar ordenanzas de carácter general, asimismo podía dictar ordenanzas destinadas a regular alguna materia de uno de los territorios. Por lo que respecta al Gobierno Superior ( Virrey ) emanaban también ordenanzas, pero su carácter no era general, sino local y de problemas particulares de las relaciones económicas o sociales de la Nueva España. Al dictar ordenanzas los Virreyes actuaban en ejercicio de su facultad reglamentaria, las ordenanzas virreinales solían necesitar la confirmación real para adquirir carácter definitivo.

Ahora analizaremos el reglamento, el cual es una norma de carácter general, abstracta e impersonal - elemento material de las normas jurídicas - expedida por el titular del Poder Ejecutivo - elemento formal - con la finalidad de lograr aplicar una Ley previa.

Reglamento, conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines y - - atribuciones a la Administración Pública.

Las Leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país, junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

Algunos tratadistas lo definen como, Royo Villanova; dice que -- los reglamentos son normas jurídicas de carácter general dictadas por la Administración para el cumplimiento de sus fines.

Fraga; establece que el reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución - le otorga para proveer en la esfera Administrativa a la exacta observancia de -- las Leyes que expida el Poder Ejecutivo.

El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley.

" La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, - se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no deriva del Legislativo. -- (Semanao Judicial de la Federación, 5ª, época, T. LXXXIV, pág. 3995)".

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una Ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una Ley es reformada, derogada o - - abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento; ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley, que si requiere de toda modificación sea expresa satisfaciendo el mismo procedimiento que -

se haya observado para su creación.

Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

En relación al contenido material del reglamento la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia ha definido su naturaleza como:

"Participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales" (apendice a semanario judicial de la federación 1917 - 1965, segunda sala tesis 224)".

Por último veamos que se debe entender por Reglamento de Policía y buen Gobierno:

En la legislación del siglo pasado y todavía en la actualidad, especialmente en la de las Entidades Federativas y de los Municipios, se usa la expresión; "Reglamento de Policía y Buen Gobierno", con severo respeto a una tradición jurídica.

Sin embargo, aún se entiende por ella el conjunto de reglamentos de carácter general, emitidos por las autoridades administrativas a fin de preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula las actividades de la administración de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.

Estrictamente el concepto de Reglamento de Policía, esta involucrado en el más general de Reglamento de buen Gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero, es una acción administrativa esencialmente de buen gobierno o en otras palabras es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de

asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara-manifestación de buen gobierno.

Desde que inicia su vigencia, el primero de mayo de mil novecien-tos diecisiete, la Constitución habla de reglamentos de policía y de reglamen-tos gubernativos en su Artículo 16, Párrafo Segundo, y 21.

Art. 16...

La Autoridad administrativa prodrá practicar visitas domicilia - rias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sani-tarios y de policía; y exigir.....".

Art. 21... Compete a la autoridad administrativa la aplica -- ción de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de po-licia, las que únicamente consistirán en multas o arrestos hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta, por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún - caso de treinta y seis horas.... "

Introducidos así al derecho constitucional, y administrativo, pa-ra la ley fundamental los reglamentos de policía y gubernativos o de buen go-bierno, han dado origen a encontradas opiniones sobre su naturaleza jurídica - propia y el significado que tienen dentro de los textos constitucionales trans-critos y en concordancia con otros.

Priva en nuestro sistema constitucional, la regla general que - los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que sirve y reglamenta. Es - el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución, la fuente de esta regla y orige-n a la vez de los llamados, por ésto, reglamentos ejecutivos.

Sin embargo diversos doctrinarios, aceptan la existencia de re - glamentos autónomos como casos de excepción a esta regla, o sea que se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamen-

tan directamente al Texto Constitucional.

Citaremos como caso típico y único de reglamento autónomo, los - llamados reglamentos gubernativos y de policía que previenen los Artículos 16, y 21 Constitucional. Conociendo los orígenes de los Textos Constitucionales, - transcritos en los debates del Congreso Constituyente, se advierte que no fue circunstancial, causal o irreflexiva la utilización de la palabra reglamento - que por el contrario estaban concientes los Diputados de su uso en lugar de la palabra. Conocían bien el texto del Artículo 21 de la Constitución de 1857, - que oficialmente se estaban formando en Querétaro y que hablaba de Ley, y que no reproducirlos es porque no quisieron deliberadamente seguir su tenor y confiscaron otro que es el vigente de la Constitución de 1917.

Cuando el párrafo segundo del Artículo 16, Constitucional habla - de reglamentos sanitarios y de policía lo hace a sabiendas de la jerarquía jurídica que encierra el ordenamiento llamado reglamento. Los autores de la - Constitución supieron de la distinta naturaleza y jerarquía de la ley y el reglamento, y el uso que hicieron de ellas en el texto fundamental, se apoyó en su sapiencia técnica del derecho.

Una vez analizados los conceptos de bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno podemos establecer. Que las normas expedidas - por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben de ser de carácter general, abstractas e impersonales y obligatorias con aplicación en la jurisdicción de la capital, es decir, deben de contener todas las características del elemento formal de las normas jurídicas, según se desprende del análisis que - sobre bandos, ordenanzas y reglamentos hicimos.

La facultad que estamos estudiando es de naturaleza participativa de la función legislativa - subordinación - que realiza el Congreso de la - Unión en las materias que expresamente y en forma limitativa establece el Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. Inciso "A", de la Constitución ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, relacionadas con las materias que ahí se enumeran, para el Distrito Federal. El Ejecutivo Federal tiene facultad reglamentaria con fundamento en el Artículo 89, Fracción I, de la -

Constitución; para preveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dentro de las cuales se encuentran las relativas al Distrito Federal, sea cualesquiera su materia; pero además se tiene la facultad reglamentaria del llamado reglamento autónomo, relacionado con la policía y el buen gobierno del Distrito Federal, según el Artículo 73, Fracción VI, Base 1a. de la Constitución.

Por su parte la Asamblea de Representantes creada para el Distrito Federal, por las modificaciones Constitucionales dadas en el Decreto de 29 de julio de 1987, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, a la cual se le asignó facultad reglamentaria en 29 materias señaladas expresamente en el Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. Inciso A de la Constitución; de ahí que nuestra Carta Magna confiere la misma facultad reglamentaria, sobre esas materias en el ámbito del Distrito Federal, al Ejecutivo Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Actualmente el Congreso de la Unión en ejercicio de su Facultad Legislativa, ha expedido muchas leyes relacionadas con las materias enumeradas en el Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. Inciso A; materias sobre las cuales ahora la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene facultad para expedir normas de observancia general obligatorias en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Si el Congreso de la Unión no ejercita su facultad legislativa sobre alguna o algunas de las materias que la propia Constitución le asigne a la Asamblea de Representantes, para expedir normas de observancia general y obligatorias, y este Órgano Legislativo, expide normas jurídicas con el carácter de bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, referentes a las materias sobre las cuales el Congreso de la Unión no ha ejercitado su facultad legislativa; esas normas expedidas por la Asamblea de Representantes serán legalmente válidas pero no reglamentarán una ley expedida por el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, si el Congreso de la Unión posteriormente ejercita su facultad legislativa y expida una ley sobre la materia o mate -

rias que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dictó bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno, estas disposiciones que contravengan lo dispuesto por la ley, expedida por el Congreso de la Unión, serán derogadas sin necesidad de satisfacer el procedimiento que se establece para su erección y por tanto, estaremos ante un caso de excepción a lo estipulado en el Art. 55., de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que dice:

Art. 55. "En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observaron los mismos trámites que para su formación."

Esto es así debido a que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, dictados por la Asamblea de Representantes, superioridad que la propia Constitución establece al otorgarle la facultad normativa a este órgano.

Derivado de lo anterior, resulta interesante señalar que la facultad de expedir bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno, que detenta la Asamblea de Representantes, se encuentra jerárquicamente subordinada a la facultad legislativa del Congreso de la Unión, cuando este órgano legisla sobre alguna de las 29 materias a las que nos hemos referido anteriormente.

De aquí se desprende que las leyes del Congreso de la Unión cuentan con autoridad formal, ya que para ser modificadas, reformadas o derogadas, se requiere satisfacer el mismo procedimiento que se haya observado para su creación, tal y como lo establece el Artículo 72, Inciso F, de la Constitución.

Debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su publicación, en México se observa un desarrollo de esta forma legislativa en detrimento del Poder Legislativo. El reglamento como ya mencionamos es una forma legislativa que otorga al Poder Ejecutivo, una mayor flexibilidad y facilidad para su modificación, en comparación con las leyes que requieren para ser modificadas de la observancia de los

mismos requisitos que se exigieron para su creación.

El proceso de elaboración de un reglamento formalmente ejecutivo es más expedito que el de la ley y por tanto, debería adecuarse rápidamente a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado en la vida pública del Estado; además como emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste podría considerar a los técnicos que aplican la ley en la práctica, para que elaboren y modifiquen los reglamentos y prevean en ellos, las necesidades existentes.

Al asumir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad normativa con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sobre las multicitadas materias y con aplicación en el Distrito Federal, se va a presentar con un grave problema técnico-administrativo ya que no va a contar con el personal que aplique la normatividad y que se encuentren en contacto más directo con la realidad social, que se va a reglamentar. Pero en contraposición por ser la Asamblea un órgano de representación ciudadana integrada por representantes de diversas ideologías que le van a dar un matiz de pluralidad y además de tener la facultad de convocar a Consulta Pública sobre las materias de su competencia según la fracción I, del Artículo 12, de su Ley Orgánica, su actividad normativa va a ser el reflejo de una gran concertación política en beneficio de la población del Distrito Federal.

Por lo que respecta a el derecho de iniciativas para la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, o sea el proceso de formación de los citados ordenamientos, comienza con el ejercicio de la facultad de iniciativa, facultad que consiste en la presentación ante la Asamblea de Representantes, de un proyecto de bando, ordenanza o reglamento de policía y buen gobierno.

El Artículo 73, Fracción VI, Base Cuarta de nuestra Constitución, establece quienes son los titulares de la facultad de iniciativa ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en los términos siguientes:

Art. 73...

Fracc. VI...

Base 4a. La facultad de iniciativa de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A, de la Base Tercera, corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente...

La ley Orgánica de la Asamblea establece que:

Art. 50. El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, compete:

I. A los miembros de la Asamblea.

II. A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y

III. A los ciudadanos que presenten una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos en los términos del Artículo 52...

La facultad de los representantes es propia ya que ese derecho -- les compete sobradamente, pues a ellos incumbe la facultad para expedir normas de observancia general y obligatorias en el Distrito Federal, con carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias que expresamente determina la Constitución en el Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. Inciso A, siendo por tanto, una de las más importantes atribuciones que tienen los Representantes a la Asamblea, individualmente considerados.

Por lo que respecta a la facultad de iniciativa de los representantes de los vecinos organizados, se establece efectivamente en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1964, en su capítulo V, establece la forma de integración y sus facultades de los órganos de colaboración vecinal

y ciudadana, señalando en su Artículo 44, cuales son estos órganos y en su Art. 45 la forma como se integran.

Art. 44. Los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que presentarán su concurso mediante el -- ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos...

Art. 45. En cada una de las Delegaciones del Departamento del -- Distrito Federal, se integraron los comités de manzana las asociaciones de resi- dentes y una junta de vecinos y para el Distrito Federal un Consejo Consulti- - vo...

La iniciativa popular, de los tres procedimientos que existen en la democracia semidirecta; referéndum iniciativa popular y el voto popular. Es tos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de sus representantes. La iniciativa popular tiende a provocar una decisión de los Gobernantes; por su parte el refe réndum tiende solamente a ratificar o rechazar una decisión tomada anteriormente por los poderes públicos mientras que el voto popular permite a los electo - res abrogar un texto vigente al emitir un voto contrario.

Los trámites que deberán observarse en la formación y expedición- de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, sobre las mate -- rias expresamente otorgadas en la Constitución y de aplicación en la jurisdic - ción del Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos- de policía y buen gobierno, serán señalados por el reglamento para el gobierno- interior de la Asamblea, según lo estipulado en su Artículo 49 de su Ley Orgáni - ca.

Respecto a la publicación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, la Constitución en su Artículo 73, Fracción VI, Base 3a. Inciso J, Párrafo Tercero y el Artículo 53 de la ley Orgánica de la - -

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalan:

Art. 73...

Frac. VI...

Base 3a...

Inciso J. Párrafo Tercero...

... Los bandos ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso - A). de la presente base se remitirán el órgano que señala la Ley para su publicación inmediata...

Art. 53. Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La publicación de las normas jurídicas corresponde al Poder Ejecutivo, para que las de ha conocer a los habitantes a través del órgano de difusión oficial que a nivel local, es decir, en la Ciudad de México corresponde al Departamento del Distrito Federal, a través de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, dependiente de la Coordinación General Jurídica según lo estipulado en el Artículo 17, Fracción XXV, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y el Artículo 37, Fracción IV de su Reglamento Interior.

Art. 17. Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el -- Despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

Fracción I-XX...

Fracción XXI. Publicar la Gaceta Oficial del Departamento del -- Distrito Federal, dando en este órgano de difusión la publicación a los documen

tos que conforme a las leyes precisen de este requisito...

Art. 37. Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos:

Fracción I-III...

Fracción IV. Publicar la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal...

Definiremos que mediante la publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que la Asamblea remita al Jefe del Departamento del Distrito Federal, una vez que hayan sido aprobados por ésta, esas normas jurídicas adquirirán fuerza obligatoria, iniciaran su vigencia y desplegaran todos sus efectos.

Otra facultad que no debemos de dejar sin señalar, es la facultad de Iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso de la Unión, sobre materias relativas al Distrito Federal; el proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciativa, facultad que consiste en presentar ante el Congreso de la Unión ( en el caso de leyes federales, modificaciones constitucionales o leyes para el Distrito Federal, un proyecto de ley o decreto).

Antes de la Reforma Constitucional, realizada mediante el Decreto de fecha 29 de julio de 1987, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto del mismo año, mediante el cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, se les otorgaba única y exclusivamente a las autoridades señaladas en el Artículo 71, Constitucional.

Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, - por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Actualmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - tiene, como parte de sus facultades, la de iniciar leyes o decretos ante el - Congreso de la Unión, sin embargo esta facultad no es de carácter general como la que ostentan las autoridades que señala el Artículo 71, Constitucional el - cual acabamos de transcribir; sino que se limita a iniciar leyes o decretos - sobre materias relativas al Distrito Federal, según dispone el Artículo 73, -- Fracción VI, Base 3a. Inciso J, Párrafo Primero.

Art. 73...

Fracc. VI...

Base 3a...

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

a). a la i...

j). Iniciar ante el Congreso de la Unión, Leyes o Decretos en - materia relativas al Distrito Federal...

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen...

Como podemos observar la Constitución le da el mismo tratamiento respecto del trámite, a las iniciativas de la Asamblea de Representantes del - Distrito Federal, y a las iniciativas del Presidente de la República, de las - legislaturas de los Estados o de las Diputaciones, ya que todas estas pasan a - la Comisión respectiva para su estudio y dictamen y posteriormente pasarán a - una de las Camaras para que las apruebe, modifique o rechase.

En cambio, las iniciativas de leyes o decretos que formulen los - Diputados o Senadores, deben sujetarse a los trámites consignados en el Regla - mento de Debates del Congreso de la Unión.

Los Artículos 16 y 47, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Repr<sup>e</sup>sentantes del Distrito Federal, establecen la forma para ejercitar por parte de la Asamblea el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión:

Art. 16. La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno, ante - el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Art. 47. Los representantes con igual filiación partidaria o -- pertenecientes a una misma coalición de partidos podrán integrar un grupo de re - presentantes; estos grupos serán las formas de organización para realizar los - terminos que establezca el Reglamento del Gobierno Interior de la Asamblea, las tareas específicas de sus miembros. En el Reglamento se establecerán las pre - rrogativas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les compe - ten...

El Reglamento de la Asamblea nos señala en su:

Art. 108. El derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congre - so de la Unión en los términos del Inciso J, de la Base 3a. Fracción VI, del Ar - tículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compete a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las iniciativas correspondientes podrán ser presentadas por cual - quier Representante o grupo de Representantes.

En caso de aprobarse el dictamen correspondiente, la Asamblea decidirá, igualmente, ante cual de las Cámaras del H. Congreso de la Unión deberá presentarse.

Las iniciativas de leyes o decretos aprobados por el pleno, que se remitan al Congreso de la Unión deberán contener los votos particulares, si los hubiere. La Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen de que se trate, tendrá la obliación de acudir ante la Cámara correspondiente, cuando ésta así lo solicite para ampliar, explicar o fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión.

Toca ahora a los que habrán de ser sus miembros hacer realidad esos objetivos, y en el ejercicio pleno de sus funciones y las experiencias que acumulen, la Asamblea, en su trato directo con los habitantes y problemas de la comunidad, le permitirá advertir la positividad o la vigencia de la ley, por lo que será un importante apoyo de coadyuvancia en su renovación y avanzar en el propósito de mejorar la calidad de vida de los capitalinos, y procurar una relación armónica entre estos y el gobierno.

## 2). FACULTAD GUBERNATIVA.

En el sistema Presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica por lo general en un solo individuo denominado Presidente. El titular del órgano supremo en quien se deposita dicho poder ejecutivo, es decir, la función administrativa, o gubernativa del estado.

Si al Presidente se le confía la función gubernativa como Supremo Órgano Ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública. La función administrativa o gubernativa siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución estricta o discrecional de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen.

El Presidente como Legislador; vemos que su función materialmente ejecutiva, no solo se determina en la Administración ya que el Artículo 49, de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en dos casos a los que nos vamos a referir; el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para legislar o sea, que en ellos este puede fungir como Legislador.

El primer de ellos es el establecido en el Artículo 29, Constitucional, es decir cuando se presente una situación de emergencia en la vida Institucional del País; en ésta hipótesis el Ejecutivo se convierte en Legislador Extraordinario. El segundo de los casos apuntados escriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinaria para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131 Constitucional, esto es para expedir leyes que aumenten o disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación o importación que restrinjan o prohiban -- las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Es inconcluso que la actividad de la Asamblea de Representantes no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotada para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno o sea normas jurídicas abstractas, generales e impersonales en las materias establecidas por la propia Constitución y por lo tanto, puede realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, es decir, de contenido diverso, económico, administrativo, en sentido estricto.

La facultad de la Asamblea también desenvoca en actos administrativos latu sensu, puesto que se refiere a cuestiones concretas o particulares.

a). DICTAR Y SOLICITAR PRESUPUESTO.

El Artículo 73, Fracción VI, Base Tercera, Inciso C, establece - la facultad de vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal, en los siguientes términos:

Art. 73...

Fracc. VI...

Base 3ra...

c). Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la - autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

En consecuencia se reitera esta facultad en la Ley Orgánica de - la Asamblea de Representantes misma que estipula:

Art. 8. Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal...

.... La Asamblea esta facultada para participar en los términos- previstos por el Artículo 73, Fracción VI, Base 3ra. de la Constitución en la - vigilancia de la Administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la cuenta pública del Distrito Federal la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comunicará a la Asamblea las conse -- cuencias que derivaron de sus observaciones.

Por lo tanto, la Asamblea tendrá dos oportunidades las que tenga la representación política de la entidad, para verificar y confrontar el ejer-

cicio de las partidas presupuestales que deben ser congruentes con los programas por el propio Departamento, son facultades concurrentes en la vigilancia de la administración presupuestal y contable aunque la determinación de responsabilidades, por discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o la inexactitud o justificación en los gastos hechos co rresponda exclusivamente a la Cámara de Diputados.

b). VIGILAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Facultad otorgada para solicitar la comparecencia de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, y que el Artículo 73, Fracción VI, Base 3ra, Inciso D, de la Constitución establece dicha facultad a la Asamblea de Representantes.

Art. 73...

Fracc. VI...

Base 3ra...

d). Citar a los Servidores Públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los ser vicios y la ejecución de la obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal;...

Por otra parte, el párrafo octavo del Artículo 8, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, establece que el Artículo 11 del mismo ordenamiento se mencionarán cuales son los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal y los supuestos por los que se les pueden citar.

Art. 11. La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paras estatales del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer, y

II. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servidores públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado...

Como podemos observar la norma constitucional no prevee el supuesto que contempla la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal, en su Artículo 11, Fracción I, al que ya hicimos alusión; consistente en la facultad de la Asamblea para citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la unidad, órgano o entidad del que es titular el funcionario que se cita.

Aún cuando es muy beneficioso este supuesto de comparecencia, se debió de haber previsto al mandar la iniciativa de reforma constitucional ya que solo es contemplado por la ley orgánica.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Asamblea, señala los requisitos para citar a comparecencia a los Servidores Públicos mencionados.

Art. 12. Toda propuesta para citar a los Servidores Públicos mencionados por el Artículo anterior, deberá ser aprobada por la Asamblea. El conducto para solicitar la comparecencia será, en todos los casos, el titular del órgano de gobierno del distrito federal...

De lo anterior se desprende que los requisitos para citar por parte de la Asamblea, a los titulares de las unidades centralizadas, de los órganos desconcentrados o de las entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal, en relación con la facultad normativa que detenta son:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición

ción o Reforma de un ordenamiento relacionado con la unidad, órgano o entidad del que sea titular el funcionario que se desea citar.

2. Que la propuesta de comparecencia sea aprobada por la Asamblea de Representantes, y

3. Que la solicitud de comparecencia se haga por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

### 3. FACULTAD POLITICA.

Las Instituciones conformadoras del México contemporáneo y su estructura fundamental, han sido obra de los esfuerzos de generaciones de mexicanos por encontrar los ámbitos y las formas dentro de los cuales dirimen diferencias entre sí, integrar a los órganos representativos del Estado y proteger a la Nación.

El México de hoy, con instituciones y prácticas políticas estas tiene una joven historia de poco más de cincuenta años. La Revolución Mexicana cambió radicalmente el panorama político, medida al amparo de la bandera de la Democracia. La Revolución incorporó el ejercicio efectivo de los derechos políticos estabilidad y paz social.

El Sufragio Universal y las Elecciones Directas, la No Reelección del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores, la formación de partidos estables, la manifestación irrestrictiva de las ideas, los medios de comunicación abiertos y el surgimiento de una gran variedad de grupos políticos y fórmulas de agrupaciones, junto con nuevas Instituciones de representación y participación han creado un clima político.

La soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa

de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del estado con estricto - apego al Artículo 26 de nuestra Constitución hace de la actuación pública un - promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

a). CONVOCAR A CONSULTA PUBLICA.

Actualmente con la creación de la Asamblea de Representantes, y - con el cambio político de nuestro país y el avance de la democracia, la mayor - participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos políticos; con la creación de dicha institución política, se establece en nuestra Carta Magna una reforma que modifico dieciseis Artículos, introduciendo dos formas de participación ciudadana; el Referendum y la Iniciativa Popular, sin embargo, estas formas de participación ciudadana se limitan exclusivamente al régimen administrativo del Distrito Federal, así el Artículo 73, Fracción VI, Base 3ra. Inciso e), establece que:

Art. 73...

Frac. VI...

Base 3ra...

Inciso e). Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los - temas mencionados en la presente base y determinar el contenido de la convocatoria respectiva...

Por otra parte la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes - del Distrito Federal, reitera dicha facultad en los siguientes Artículos:

Art. 10. Son facultades de la Asamblea en materia de Participación Ciudadana:

I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a la que estará sujeta la consulta en la convocatoria respectiva.

II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que con esa base, llevará a cabo la Asamblea.

III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados.

IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal, acerca de los medios jurídicos y administrativos de que puedan disponer para ser valerosos derechos ante las autoridades de la entidad, así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular.

V. Orientar a los habitantes del Distrito Federal, acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo...

Art. 13. La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia; la convocatoria determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas las fechas y los lugares en que habrán de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción.

Una vez concluida la consulta pública se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas, sometiéndolas a la consideración del pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva lo procedente...

Por lo que respecta al reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes establece en su capítulo V, el procedimiento de la consulta pública:

Art. 123. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, -

por acuerdo de la mayoría de sus miembros, podrá convocar a consulta pública - sobre los asuntos de su competencia cuando a juicio de ésta se requiera como - cer la opinión de los habitantes del Distrito Federal sobre determinado asunto.

Art. 124. La Consulta pública a que convoque la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, podrá abarcar todo el Distrito Federal o - una de sus demarcaciones, y podrá comprender uno o varios sectores de la pobla - ción o una o varias materias específicas, que estén vinculadas, de acuerdo con los objetivos que la propia Asamblea de Representantes haya fijado en la convo - catoria.

Art. 125. La Comisión correspondiente fijará las bases de la -- misma mediante convocatoria; llevará la conducción, realizará el análisis de - los resultados y representará las conclusiones al Pleno de la Asamblea de Re - presentantes del Distrito Federal.

El Comité de Promoción y Participación Ciudadana se ocupará de - la organización y logística de la consulta pública.

Art. 126. El Comité de Promoción y Participación Ciudadana, por instrucciones de la presidencia de la Asamblea de Representantes del Distrito - Federal, y de conformidad con las bases establecidas por la Comisión respecti - va, preparará el proyecto de convocatoria y lo presentará al Pleno o, en su ca - so, a la Comisión de Gobierno para su aprobación.

Para la elaboración de la convocatoria, el Comité tomará en con - sideración los siguientes elementos: considerandos y propósitos. La materia ob - jeto de la consulta propuesta de los ciudadanos, organizaciones y agrupaciones convocadas; las fechas y los lugares en que habrán de celebrarse las audien - cias, así como las normas que regirán su desarrollo.

Art. 127. Una vez conocidas las conclusiones de la Consulta Pú - blica, el Presidente de la Asamblea ordenará publicar los resultados de la mig - ra, por lo menos en dos diarios de cobertura nacional, para dar a conocer a la

ciudadanía del Distrito Federal, las acciones que con esta base, llevará a cabo la propia Asamblea. Simultáneamente se enviará a la autoridad correspondiente para que sean aplicadas en el ámbito de su competencia...

Estas atribuciones presuponen una acción que solo puede realizarla el Ciudadano del Distrito Federal, a él están reservados los actos de intervención participativos en la vida pública de la entidad. Y es que la ciudadanía es la calidad jurídica que tiene toda persona física de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado.

La ciudadanía existe como un concepto fundamental del Estado que se justifica, si se actúa conforme a derecho. La ciudadanía es por tanto una categoría jurídica de derecho Constitucional que permite a su titular intervenir en la vida política siendo esta su más importante finalidad.

Por ello, cuando se establece un cauce jurídico de intervención política, que es a la vez un foro de discusión abierto, un órgano de vigilancia contable, un medio de supervisión y control administrativo específico, como es la Asamblea de Representantes, el ciudadano tiene abiertas todas las posibilidades políticas, jurídicas y sociales para participar e influir en la ruta y destino del estado, para mejor decir, del Departamento del Distrito Federal.

La participación del ciudadano es una obligación Constitucional prevista en los Artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental, y ratificada en los Artículos 7 y 365 del Código Federal Electoral.

Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular-

y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país...

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I, II...

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos...

Art. 7. Son obligaciones de los ciudadanos mexicanos:

I. Inscribirse en el Padrón Electoral en los términos que señalan los artículos del 108 al 116 de este código.

II. Votar en las elecciones federales en la casilla electoral que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece este código.

III. Desempeñar los cargos federales para los que sean electos popularmente...

Art. 365. Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal, además de las enumeradas en los artículos 36 Constitucional y 7 de este código, desempeñar el cargo de miembros de la Asamblea para el que sean electos.

Reflexionaremos sobre otra facultad que se le ha otorgado a la

Asamblea de Representantes en relación a la participación de los ciudadanos, - en una función política-legislativa es decir, la facultad de la iniciativa popular que le asigna la Constitución a dicho órgano.

Art. 73...

Frac. VI...

Base 4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso a), de la base tercera, corresponde a los miembros de la propia asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente toda iniciativa que les sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea...

Asimismo, en el capítulo V, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en sus Artículos 50, Fracción III y 52, establece la facultad de iniciativa popular para la creación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, señalando quienes tienen este derecho en que consiste, cuáles son los requisitos para ejercerlo y la forma de sustanciarse.

Art. 50. El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

I, II...

III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa po

pular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

La iniciativa popular es un procedimiento de participación de - - los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal. Este derecho solo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos - que suscriban una iniciativa; por los medios y procedimientos previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen - a la consideración del Pleno en el mismo período ordinario de sesiones, salvo - que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho período en cuyo caso el dictamen podrá ser presentado en el período inmediato siguiente.

La iniciativa popular se ejercita ante la Asamblea de Representantes, para la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al Distrito Federal, tienen - el derecho de iniciativa popular los ciudadanos del Distrito Federal, que residen en él al momento de presentar la iniciativa.

Esta iniciativa debe ser presentada formalmente, es decir, por escrito y acompañada de la firma de diez mil ciudadanos debidamente identificados por otra parte, una vez satisfecho estos requisitos la iniciativa popular es - un derecho de la ciudadanía residentes en el Distrito Federal pero al mismo tiempo la Asamblea de Representantes tiene la obligación de orientar a los habitantes del Distrito Federal respecto a los requisitos y procedimientos para su - - ejercicio.

Sin duda alguna, la práctica de la iniciativa popular ayudará a - fortalecer la conciencia política y la responsabilidad cívica del ciudadano que-

vive en la capital. Por otra parte, los resultados a que dará lugar el ejercicio de esta nueva facultad del electorado capitalino permitirán examinar la - - oportunidad de darles una mayor extensión, al instituirlos dado el caso a nivel federal.

## C A P I T U L O   I V

### CONSTITUCION DEL PODER LEGISLATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL

" Escribir una Ley no es nada; ha-  
cer querer su cumplimiento es to-  
do" ( Demóstenes ).

#### A). C O N S T I T U C I O N :

En base a lo que sostiene nuestra Carta Magna, y con la convicción del perfeccionamiento de la democracia en México, ha sido una larga - tarea histórica; el pueblo y los partidos políticos se han empeñado en preservar y consolidar las Instituciones democráticas que se han forjado, defender el Estado de Derecho que somete cada acto de autoridad, al orden jurídico, im pulsar el reconocimiento y la libre manifestación de intereses y de las dis - tintas ideologías de la comunidad nacional, la vigorización del sistema elec - toral para ensanchar los cauces de la participación popular en las decisiones políticas, económicas y sociales.

En la concepción democrática de México, el derecho constituye - un instrumento para la transformación; somos conscientes de que la norma no es la única fuente de nuevos comportamientos, pero estamos convencidos de que -- las disposiciones jurídicas pueden contribuir decididamente a reflejar y a im pulsar a la vez, el desarrollo de la Cultura Política Democrática de nuestro país. La voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedi --

mientos que garanticen la vigencia de la soberanía popular ha sido acreditada con los cambios sociales, culturales, económicos y principalmente políticos — que han permitido la ampliación participativa del derecho al Sufragio a un mayor número de mexicanos.

En la actual etapa de nuestro desarrollo político se requiere — la adaptación de Instituciones Nacionales frente a los desafíos que plantea el proceso de modernización que vive México, en un mundo de acelerada transformación.

Por otra parte, la nueva realidad política caracterizada por una más amplia competencia entre organizaciones políticas inmaduras y la necesidad de impulsar un moderno sistema de participación de la ciudadanía del Distrito Federal; desde sus inicios de la Nación Mexicana se confirió al Poder Ejecutivo el Gobierno del Distrito Federal, el que lo ha venido ejerciendo por medio de la persona que el designa de modo directo, tradición jurídica y política — que se ha venido perpetuando hasta los actuales días, así como el Congreso General se instituye como Congreso local para el Distrito Federal.

La idea del Distrito Federal le confiere jurisdicción al Presidente y al Congreso; el primero para gobernarlo y el segundo para iniciar y dictar Leyes para la jurisdicción local. Además por cierta falta de entusiasmo de los habitantes, para darse un Gobierno y un órgano Legislativo propio, — mediante el ejercicio del voto electoral, sin embargo, actualmente las condiciones sociales y políticas han variado, propiciando que se presente un cambio en la forma de gobierno y legislación del Distrito Federal, en cuanto a su integración.

Si examinamos los resultados del centralismo político, que jurídicamente es recogido aún en la Constitución Nacional, al seguirle confiriendo al Presidente y al Congreso General la facultad de gobernar y legislar al Distrito Federal, deja de ser satisfactoria; por que tal medida es antidemocrática, pues se sustituye a los habitantes en su voluntad, al no ser tomados en cuenta para tal efecto.

Sin que sea procedente alegar que siendo el Distrito Federal, el asiento de los poderes federales, le compete al Ejecutivo y Legislativo en la hegemonía política y jurídica sobre el mismo, ya que la Federación no puede conceptuarse sobre la base de una superioridad geográfica o que resida en determinado punto territorial de la República, sino que igualmente deja sentirse su unidad en todo el país.

## 1. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS

La clásica división del Poder Público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tiene como fin guardar un equilibrio entre éstos, reconociendo les actividades por igual dentro de la esfera que a cada uno corresponde. -- Ahora bien si el Poder Público equivale a la actividad del imperio del Estado y si vemos que una de las funciones que desarrolla es la Legislativa, ésta -- consiste en la elaboración de Leyes.

El concepto de Ley, cuya especificación permita distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales, en que también se traduce el Poder Público y que tan diversamente se ha pretendido por la -- doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material según el cual se de terminan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de esta autoridad. La Ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entrañan normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares, numericamente limitados, -- presentes a perfitos sino que la extienden a todos aquellos sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que pre vean.

Al efecto, Duguit ha dicho, " Desde el punto de vista material, es Ley todo acto que posee en sí mismo al carácter intrínseco de Ley, y esto -- con entera independencia del individuo de la corporación que realiza el acto. -- Es pues, acto legislativo según su propia naturaleza, pudiendo ser, a él mismo tiempo una Ley formal, pero también no serlo como frecuentemente sucede cuando,

se quiere determinar que es la función Legislativa, lo que debe determinarse únicamente, pero absoluta y enteramente, es el carácter del acto legislativo material. La Ley es una disposición por vía general. Queremos decir con esto, que la Ley -- constituye en sí misma una disposición que no desaparece después de su aplicación a un caso previsto y determinado previamente, sino que sobre vive a esta aplicación y que sigue aplicándose mientras no se derogue, a todos los casos idénticos al previsto. Este carácter de generalidad subsiste aún cuando de hecho no se --- aplique la Ley más que una sola vez. La disposición dictada por vía individual se establece, en cambio, en atención a un caso determinado exclusivamente. Una vez -- aplicada, desaparece la Ley, puesto que el propósito especial, concreto, exclusivo, para el cual se dictara se ha realizado o se ha logrado ya. La disposición de la Ley dictada con carácter general sobre vive a su aplicación a una o muchas especies determinadas, por ser general es, asimismo, abstracta; con lo que se da a entender que al dictarse no se tiene en cuenta especie o persona alguna. La disposición por vía general y abstracta es una Ley en sentido material. La disposición por vía individual y concreta no es una Ley en sentido material; será una Ley en sentido formal si emana del Organó Legislativo". (1)

Por su parte, el maestro Kelsen sostiene que "en la función Legislativa el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada resuelve directamente tareas concretas tales son las respectivas nociones más generales. De éste modo -- el concepto de legislación se identifica con las de 'producción' 'creación' o --- 'posición de derecho' ". (2)

De acuerdo a las ideas expresadas, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada, ésta será siempre una Ley en su -- contestura intrínseca o material, aunque no provenga del Organó Estatal en quién -- se deposita predominantemente la función legislativa. Atendiendo a los elementos --

1.- Burgoa Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Séptima Edición, Editorial -- Porrúa, S. A. página 110.

2.- Kelsen Hans, TEORIA GENERAL DEL ESTADO. página 301

materiales de la Ley, esta no solo es aquella que expide el Órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa como el Congreso de la Unión.

El poder público Federal es indivisible y en consecuencia el poder Legislativo también tiene dicha calidad de indivisible. Por su parte Burgoa expresa que " No existen varios ' poderes legislativos ', si no uno solo, como tampoco existen varios ' poderes administrativos o judiciales ' entendiéndolo como poder insistimos a la misma actividad o función de imperio del Estado". ( 3 )

Ahora bien en un sistema Federal, se suele hablar de dos tipos de poderes; el que corresponde a la Federación y el que atañe a las Entidades Federativas. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución de competencias entre las autoridades Federales y Estatales y lo que concierne a los consabidos poderes.

Por lo que se refiere al poder legislativo la Constitución señala las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultada para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes incumbiendo a las legislaturas locales.

Ambos tipos de Órganos legislativos despliegan una misma función - dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos tipos de poderes, si no más bien dos clases de entidades la Federal y la Local.

En cuanto al ejercicio del poder Legislativo, entendido éste como función pública, es decir, como una actividad que se manifiesta en la elaboración de Leyes o Normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales. El Congreso de la Unión es pues el Órgano bicameral en que se deposita el poder legislativo federal

o sea la función del imperio del estado mexicano, consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas Leyes en sentido material.

A ese respecto, Ignacio Burgoa señala : " Las facultades legislativas del Congreso de la Unión consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar Normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales llamadas Leyes en sentido material o intrínseco - las cuales, por emanar de él asumen paralelamente el carácter formal de tales". (4)

La ley desde el punto de vista Constitucional presenta un acto jurídico de imperio siempre que reúna los atributos materiales (aspecto intrínseco) y proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco), debemos de tomar en cuenta que cuando la Constitución emplea el término "Ley" conjunta estos dos aspectos, pero concede también facultades a los órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión ahora bien, el conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia del Congreso de la Unión, esta competencia puede ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitativa.

Es abierta o enunciativa, cuando dicho organismo actúa como legislatura local, y cerrada o limitativa, en el caso de que funga como legislatura Federal o Nacional.

Hasta aquí hemos afirmado que dentro del régimen federal, el poder legislativo como función pública del Estado, se desempeña normalmente por dos poderes a saber; el Federal o Nacional o el Estatal o Local, entre ambos no solo existen diferencias de carácter orgánico, sino de índole funcional, en cuanto que las Leyes que expide tienen distinto ámbito especial o territorial de vigencia; es obvio que las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, rigen todo el te -

4. Burgoa OP.CIT, Página 643.

territorio Nacional o sea, en toda la República respecto de las materias que integran la competencia Constitucional de dicho Órgano. En cambio las Leyes locales que expiden las Legislaturas de los Estados sólo se aplican dentro del mismo, sin efectos normativos extraterritoriales.

Para demarcar esta competencia Legislativa entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, opera el principio que se contiene en el Artículo 124 Constitucional y el cual, establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios de la Federación se entienden reservadas a los Estados. Explica el maestro Burgoa que conforme al Artículo en cita el mencionado Congreso puede expedir únicamente Leyes en ejercicio de una facultad expresa que en su favor consigna la Constitución pudiendo las Legislaturas Locales desempeñar la función legislativa, por exclusión, en ausencia o falta de tal facultad pero siempre, además, que para ello no exista ninguna prohibición Constitucional. (5)

Por tanto, la competencia de las Legislaturas Estatales y la que proponemos, la del Distrito Federal, son de carácter reservado y no prohibido concurrentemente, pues para que no haya prohibición basta que el Congreso no tenga facultad expresa, sino que también se requiere que no exista ninguna prohibición que la Constitución imponga a las Entidades que conforman la Federación.

Se ha establecido que el poder legislativo dentro de cada Entidad Federativa y el propuesto o sea el poder legislativo para el Distrito Federal, se ejerza por su propia legislatura sobre todas aquellas materias que expresamente no se comprendan dentro de la órbita competencial del Congreso de la Unión y siempre que su normación local no se prohíba por la Carta Magna. Para mantener en el orden legislativo la competencia entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, Otero estableció un sistema político de control Constitu

cional sobre las Leyes Federales y locales, mismo que se estableció en el Acta de Reforma de 1847.

Al referirse a las prohibiciones impuestas a los Estados y también al Distrito Federal por la Constitución Federal, se habla de dos tipos a saber: - absolutas y relativas, las primeras se contienen en el Artículo 117, es decir -- que en el orden legislativo, dichas prohibiciones son las siguientes; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio, impedir o gravar indirectamente, la entrada a su territorio o la salida de él de ninguna mercancía Nacional o extranjera, gravar la circulación o el consumo de efectos Nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, exija documentación que acompañe la mercancía, expedir o mantener en vigor Leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías Nacionales o Extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta, con cuotas mayores que las que el Congreso de la Unión autorice.

Las segundas es decir, las relativas, éstas dejan de operar si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los Estados para ejercer los poderes ejecutivo y legislativo en los casos a que se refiere el Artículo 118 Constitucional, el cual ordena: "Tampoco pueden los Estados, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos - ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra; III hacer la guerra -- por si ha alguna potencia extranjera exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En éstos casos darán cuenta inmediata - al Presidente de la República".

Independientemente de las citadas prohibiciones la Organización - Político Constitucional de los Estados debe someterse a las bases generales establecidas en el Artículo 116 de la Constitución Federal, dicho sometimiento implica que el poder normativo de las entidades no es soberano, pues en su ejercicio,-

que desemboca en la creación de sus respectivas Leyes fundamentales o en sus reformas o adiciones no se pueden desconocer ni transgredir tales bases. En ese sentido señala Burgoa, " Estas bases conciernen a la forma de gobierno de los Estados que deberá ser república representativa y popular; a su división territorial y organización política y administrativa, traducida en el régimen municipal, a la no reelección relativa de los funcionarios, cuando hayan tendido el carácter de sustituto Constitucional, interino o provisional, para el período inmediato;-- a los requisitos exigidos para ser Gobernador Constitucional de un Estado, consistentes en ser mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores a la elección; a la proporcionalidad del número de diputados de las legislaturas locales en relación con los habitantes de cada estado; al número mínimo de individuos integrantes de dichos órganos legislativos (siete, nueve y once, en respectivos medios) y a la irreelegibilidad de dichos diputados para el período inmediato". ( 6 )

La autonomía de los estados y el propuesto para el órgano legislativo del Distrito Federal no es como ya explicamos soberano, empero esta obligación no excluye la referida autonomía traducida en la facultad que tienen para estructurarse interiormente, es decir, el Artículo 115 Constitucional nos señala -- los lineamientos que las entidades federativas deban respetar al organizarse, sin que ello entrañe que acatándolas no puedan ampliar las condiciones mínimas que representan, ni reglamentarlas en su legislación Constitucional Ordinaria. Negar esta posibilidad equivaldría a eliminar la autonomía de los Estados y la propuesta para el Órgano Legislativo y proscribir, por tanto, el régimen Federal y Democrático.

Considera Burgoa, que las prohibiciones que la Constitución impone a los Estados y las bases generales a que su organización interna debe estar sometida, justifican plenamente la afirmación de que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas según lo hemos sostenido reiteradamente. ( 7 )

6. Cfr. Burgoa, cita Página 912.

7. IDEM Página 912.

Por otra parte, el invocado precepto ( Art. 115) en la parte final de su Fracción II, previene obligatoriamente a los Estados que implanten Legislativamente " el sistema de diputados de minoría relativa en la elección de las Legislaturas Locales". Comenta ésta disposición el Dr. Carpizo explica que su contenido es correcto, dejando a la decisión de cada Entidad Federativa si se pondrá - en efecto a través del sistema de diputados de partido o del sistema proporcional - acevera el autor que seguirá a nivel local el sistema de representativo de dominante mayoritario con la presencia de las minorías y es el propio Estado quién decidirá el sistema que va a seguir para abrir las puertas a la existencia de los - diputados de minoría; por otra parte, considera el autor que la norma Constitucional respeta la autonomía de los Estados, al mismo tiempo que se establece una regla general para la mayor democratización del proceso político a nivel local. (8)

## 2.- PROCESO ELECTORAL

El electorado mexicano a ampliado la incorporación con plenos derechos ciudadanos a las mujeres, en 1953 y a los jóvenes en 1970 y 1973. Nuestro -- sistema de representación se ha modificado también, para enriquecer la representación Nacional.

En 1963 se establece el primer sistema mixto mediante diputados federales de partido; sistema que se amplía en 1973 y se sustituye en 1977 por el - sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales y los Ayuntamientos y ahora el Distrito Federal. La aplicación de éste sistema, se amplía en 1982 a la integración de los Ayuntamientos de todo el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Dicho perfeccionamiento de la vida democrática como mandato Constitucional y como valor fundamental de la sociedad mexicana, reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política y la integración de la representación nacional para fortalecerlo y preservar la voluntad del electorado.

El mandato Constitucional establece en su Artículo 41 que:

"... 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación proporcional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la Ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades pendientes a la obtención del sufragio popular.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -- establece :

Artículo 173.- 1.-El Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto - la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

2.- Previo que se inicie el proceso electoral el Consejo General - del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, el número de diputados por el principio de representación proporcional que deban elegirse en cada una de ellas, así como en su caso, - la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución.

#### Artículo 174

1.- El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de enero -- del año en que deban realizarse elecciones federales y concluye en el mes de noviembre del mismo año.

2.- Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- (a) Preparación de la elección;
- (b) Jornada electoral;
- (c) Resultados de las elecciones; y
- (d) Calificación de las elecciones.

3.- La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

4.- La etapa de la jornada electoral se inicia a las ocho horas --

del tercer domingo de agosto y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior del local de la casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los respectivos Consejos Distritales.

5.- La etapa de resultados de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con la instalación de los respectivos Colegios Electorales.

6.- La etapa de calificación se inicia con la instalación de los Colegios Electorales y concluye cuando éstos declaran, en su caso, la validez de las elecciones.

Por lo que respecta a la elección de el Organó Legislativo para el Distrito Federal es necesario que se reforme el libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 344

1.- La elección de los miembros del Organó Legislativo para el Distrito Federal se rige por las disposiciones de este código, en lo que no se opongan a lo dispuesto en el presente Libro.

#### Artículo 345

1.- El Organó Legislativo del Distrito Federal se integrará por senta y seis legisladores electos en votación directa y secreta de los ciudadanos que residan en el Distrito Federal.

2.- El derecho de elegir representantes al Organó Legislativo corresponde a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.

3.- Es obligación de los ciudadanos residentes y originarios del Distrito Federal, desempeñar el cargo de Miembros del Organó Legislativos para el que sean electos.

## Artículo 346

1.- La demarcación de los cuarenta distritos electorales uninominales para la elección de los legisladores del Organó Legislativo, será la misma en que se divide el Distrito Federal para la elección de los diputados federales al Congreso de la Unión, electos por el principio de mayoría relativa.

2.- Para la elección de los veintiseis representantes del Organó Legislativo por el principio de representación proporcional, se constituye una circunscripción plurinominal que será el territorio del Distrito Federal.

De los requisitos de elegibilidad para los legisladores del Organó Legislativo se determina en el:

## Artículo 347

1.- Son requisitos para ser legislador del Organó Legislativo, además de los enunciados en el artículo 7 de este código los siguientes:

- (a) Ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores de la fecha de la elección;
- (b) No ser Procurador de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de su función noventa días antes de la elección;
- (c) No ser magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- (d) No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- (e) No ser titular del órgano de gobierno del distrito federal, ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y

(f) No ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

#### Artículo 348

1.- Los candidatos a diputado federal, senador o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán ser registrados como candidatos a legisladores del Organó Legislativo del Distrito Federal".

### 3.- INTEGRACION

El cambio fundamental que se registra en nuestro país en lo que respecta a la democracia del pueblo, y que es el objeto del gobierno y la felicidad de la nación puesto que el fin, de toda sociedad política es el bienestar de los individuos que la forman.

Los partidos políticos como entidades de interés público y fines de participación ciudadana en su vida democrática contribuyen al desarrollo y a la integración de los representantes del ejercicio público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el Sufragio Universal, Libre, Secreto y Directo.

Para la integración del Organó Legislativo para el Distrito Federal, es necesario se realicen reformas a la Constitución y en este contexto se propone la creación del Organó Legislativo para el Distrito Federal el cual detallaremos en líneas posteriores: el Organó Legislativo se integrará con sesenta y seis legisladores de los cuales cuarenta legisladores serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintiseis legisladores electos según el principio de ----

representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los legisladores al Organó Legislativo para el Distrito Federal, serán electos cada tres años y por cada propietario se eligirá un suplente, las vacantes de los legisladores serán cubiertas conforme a la Fracción IV, del Artículo 77 de la Constitución.

La elección de los veintiseis legisladores según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que establezca la Ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a legisladores al Organó Legislativo del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida por la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional.

## B) MARCO JURIDICO .

En un Estado de derecho la Constitución es el órgano supremo, el cual es un conjunto de normas legislativas a la estructura, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los gobernados. Las modernas Constituciones escritas son aquellas que encaran la estructura de los órganos del Estado en un documento único, que contiene las reglas jurídico - política fundamentales del mismo, define sus funciones y protege la libertad humana.

En consecuencia la validez de un orden jurídico se hace depender ya no del mismo derecho o de una norma fundamental sino de un fenómeno de hecho, o de un fenómeno de poder político.

La tesis fundamental de Kelsen es la llamada graduación del orden jurídico que corresponde a la imagen Kelseniana de la pirámide jurídica invertida para Kelsen, el derecho tiene una peculiaridad muy singular regula su propia creación. así una norma determinada sigue el procedimiento de creación de las normas jerárquicamente inferiores y a veces no solamente la forma de producción de las normas jurídicas inferiores, sino aún su contenido material obedece a una norma esta peculiaridad, del derecho de que las normas superiores determinan la creación de las normas inferiores, por lo tanto podemos establecer que una norma vale porque en tanto, fué producida conforme a una determinada forma establecida por una norma superior. Esta norma superior es el fundamento de la norma inferior --- creada conforme al procedimiento establecido por la norma superior, es decir por la Constitución.

Kelsen representa el orden jurídico como una pirámide invertida; establece que el vértice, o sea la base de esta pirámide invertida es la Constitución, la norma Fundamental, determinadora de los métodos generales de creación de las restantes normas jurídicas. La Constitución tiene por objeto fundamentar estatuir los órganos que van a crear el derecho jerárquicamente inferior y básicamente el órgano legislativo es quien va a producir la legislación.

#### 1.- ANALISIS DE LOS ARTICULOS 43, 44 Y 124 CONSTITUCIONALES

Para tratar el análisis de los Artículos 43 y 44 de nuestra Ley Fundamental, es menester referirnos al rubro del capítulo geográfico, el que suele denominar el maestro Rabasa, aquí agruparemos las disposiciones Constitucionales que se refieren a la geografía del país.

Admitase generalmente que el territorio es un elemento Constitutivo del Estado, al igual que lo son el poder de mando y el poder judicial; el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium.

Ahora bien en la estructura federativa de un Estado existen dos esferas dentro de las que, tales funciones se desempeñan y a saber, son la Federal y la que corresponde a las entidades federativas. Explica el tratadista Burgoa -- "estas esferas no se demarcan territorialmente sino por la materia en relación -- con la cual las mismas funciones se ejercitan". (9)

El orden jurídico fundamental del Estado Mexicano, o sea la Constitución, determina las materias sobre las que las autoridades de la federación pueden legislar y realizar su actividad administrativa y jurisdiccional, incumbiendo por exclusión a los órganos de las entidades federativas dentro de su respectivo territorio, la expedición de Leyes, y el desempeño de actos administrativos y jurisdiccionales en materias que no están expresamente imputadas a la potestad Federal.

#### ARTICULO 43 CONSTITUCIONAL

Los Estados libres y soberanos de que habla el Artículo 40 de la Constitución de 1917, integrantes de la República Federal son los enunciados por el Artículo 43 de la propia Ley Fundamental ubicado en su Título Segundo, Capítulo II que se denomina " de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional."

Cada uno de los estados y territorios mencionados en dicho precepto han nacido en distintas épocas y su extensión y límites se señalan en los ---

(9) Burgoa GPUS CITATUS, Página 163.

Artículos 45, 46, 47 y 73 Fracción IV.

Esta norma guarda además relación con las fracciones I, II, III - del Artículo 73, que otorgan facultad al Congreso General para admitir nuevos es tados y territorios, para eregir éstos en Estados y para formar nuevas entidades dentro de los límites de los existentes.

Por su parte el Artículo 115 y subsecuentes, comprendidos dentro - del Título Quinto denominado "de los Estados de la Federación" determinen junto - con algunos otros el régimen político Constitucional de las mencionadas entidades federativas.

El Artículo 43 tiene como antecedente inmediato el del mismo número de proyecto de Constitución de 1857. Haremos referencia a los principales an tecedentes Constitucionales e históricos del Artículo en comentario.

El Artículo 10 de la Constitución Política de la Monarquía Española - la promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812 establece:

"... El territorio español comprende... en la América Septentrional Nueva España, con la Nueva Galicia y península de Yucatán, provincias internas de oriente, provincias internas de occidente..."

Por otra parte, el Artículo 42 del decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan, el 22 de octubre de -- 1814, el cual dice: "... mientras se haga una demarcación exacta de esta América - Mexicana y de cada una de las provincias que la componen se reputaran bajo de éste nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes; México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán - Queretaro, Guadalajara, Guanajuato, Potos, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila - y Nuevo Reino de León."

Por lo que respecta al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Artículo 1.- La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el Territorio del virreinato llamado antes la Nueva España, en el que se decía capitanía General de Yucatán y en la de las comondancias generales de provincias internas de oriente y occidente.

Por lo que respecta al Artículo 5o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, y el de las Zacatecas, el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México.

El Artículo 3o. del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842 dice:

El territorio de la Nación se divide en los departamentos siguientes: Acapulco, California Alta y Baja, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán con Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla con Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Texas, Veracruz Jalisco, Yucatán y Zacatecas con Aguascalientes.

El Artículo 43 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Las partes integrantes de la federación son: Los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

Mensaje y proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Quretaro el 10. de febrero de 1916.

Artículo 43 del Proyecto de Constitución, las partes integrantes de la Federación son los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucantán, Zacatecas, -- Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

En la 63va. Sesión ordinaria celebrada el viernes 26 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen:

"Ciudadanos diputados:

Con fecha 27 y 28 de diciembre pasado esta segunda comisión presentó un Dictamen sobre los Artículos, 43, 44 y 45 que se refieren a la división territorial".

El C. primer jefe se ha servido hacer conocer a esta comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal, que según puede verse en el proyecto.

Los propositos del C. primer jefe son militares, políticos y civiles; el valle de México es una extensión territorial que tiene defenzas naturales propias que lo hacen en cierto modo inaccesible y debiendose aprovechar esas fortificaciones naturales es muy facil de tenderlas. Hacer de la Ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción una formidable plaza fuerte, que sería el último reducto, la última línea de defenza del país en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

Además, el Valle de México hecho una sola entidad política, ----- tiene sus recursos propios que le bastarán para subsistir y se presta para que --- dependiendo directamente del Presidente de la República que acuerda con el Goberna

dor del Distrito.

Hay algunos pueblos actualmente que aunque no dependen del Distrito federal se encuentran sin embargo, más cerca de él y más lejos de los estados a que pertenecen y en ese concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

Con estos datos y con los demás en la discusión de estas materias se presentan sobre los diversos interesados a esta honorable asamblea ella resolverse en definitiva lo que juzgue conveniente".

El Artículo 43. fue aprobado por 153 votos de la afirmativa, con 4 de la negativa, el texto del Artículo aprobado fue el siguiente:

"Artículo 43.- Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo -- León, Oaxaca, Puebla, Queretaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo".

Ahora examinaremos las principales Reformas que ha sufrido el precepto en comento.

La primera reforma de éste Artículo apareció publicada en el Día - rio Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1931, y se dividió el Territorio de baja California en Territorio Norte y Territorio Sur.

La segunda reforma de éste precepto apareció publicada en el Día - rio Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1931, en esta se suprime el Territorio de Quintana Roo

La tercera reforma de éste Artículo apareció publicado en el Día -

rio Oficial de la Federación el 16 de enero de 1935, se reincorpora el Territorio de Quintana Roo.

La cuarta reforma apareció en el Diario Oficial de la Federación - del 16 de enero de 1852, texto vigente hasta el 8 de diciembre de 1974.

La quinta reforma apareció en el Diario Oficial de la Federación - el 8 de octubre de 1954, mediante el cual se erigen en Estados de la Federación - los antiguos Territorios de Baja California y Quintana Roo.

Texto original de la Constitución de 1917, Artículo 43. "Las partes integrantes de la federación son los Estados de; Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, - Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Queretaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

#### ARTICULO 44 CONSTITUCIONAL

El vigente Artículo 44, queda comprendido en el título segundo, capítulo II de la ley suprema, denominado "de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional". Pertenece este precepto a lo que algunos autores designan con el nombre de 'capítulo geográfico', constituido por los Artículos -- que aluden, en una o en otra forma, a la integración territorial del país.

En los términos de dicha disposición, que no ha sido objeto de reformas, el Distrito Federal se compone desde 1917, del territorio que actualmente tiene. También previene este precepto que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, el Distrito Federal pasará a ser estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Se relaciona el Artículo con el 43 que incluye al Distrito Federal entre las partes integrantes de la federación, y con el 73, Fracciones V y VI que otorgan al Congreso de la Unión facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y para legislar en lo relativo al Distrito y territorios federales, con sujeción a las normas que el mismo Artículo consigna.

La existencia de una porción de territorio en que residan los poderes federales, sobre la que no tenga jurisdicción ninguno de los estados competentes de la federación, asegura la buena marcha de los propios poderes y su efectiva independencia de las autoridades estatales. Por otra parte, al indicarse la ubicación del Distrito Federal, se respecta la tradición, según la cual la ciudad de México es el asiento del Gobierno Nacional.

Dicho precepto proviene del Artículo 46 de la Constitución de 1857 cuyo texto en esencia reproduce, y del 44 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

Ahora citaremos los Principales Antecedentes Constitucionales e Históricos.

El Artículo 45 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establece:

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 la distancia que aprobare el mismo Congreso.

El Artículo 50, Fracciones XXVIII y XXIX, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

XXIX.- Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

Mediante decreto de 18 de noviembre de 1824, que señala a la ciudad de México, con el distrito que se expresa, para la residencia de la federación:

1o. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

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

3o. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4o. El gobierno político y económico del expresado distrito quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5o. Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del distrito federal, seguirá observandose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se haya derogado.

6o. El lugar del jefe político a que dicha ley estaba encargado en inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobernador general un gobernador en calidad de interino para el distrito federal.

7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos compren-

didos en el distrito federal y para su gobierno municipal, seguiran observandose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8o. El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para reparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9o. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado Mexicano, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el distrito federal.

10°. Tampoco se hará en lo respectivo en los tribunales comprendidos dentro del distrito federal, ni en la ilegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

En la ciudad de Acapulco el 11 de marzo de 1854, Ignacio Comonfort presenta en el Artículo 2o. del Plan de Ayutla una reforma cuando éste (el Plan de Ayutla) hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocara un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno elijan presidente interino de la República y le sirvan de consejo durante el corto período de su cargo.

El Artículo 46 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

El Estado del Valle de México, se formara del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, -- cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Por lo que respecta al mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Queretaro el 1º de diciembre de 1916.

Artículo 44 del Proyecto. El distrito federal se compondra del te-

territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes ortográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

Por lo que respecta a los Debates del Artículo en comento veremos:

El Congreso Constituyente de 1856, presentó en su proyecto de Constitución en el Artículo 50, cuyo texto a la letra dice:

La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en - en el Artículo anterior, es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.

En sesión del 9 de diciembre de 1856, sobre la fracción 4o. relativa al Valle de México, el Sr. Díaz Gonzalez pide que de una vez se resuelva cuáles han de ser los límites de lo que es hoy el Distrito Federal.

La comisión accede a este deseo y somete al debate la idea de que el territorio que actualmente comprende el Distrito Federal se erija un estado - luego que deje de ser residencia de los supremos poderes.

En la sesión del 10 de diciembre de 1856, siguiendo con el debate sobre división territorial, la proposición relativa a la erección del estado del Valle, consultaba que este estado tenga los mismos límites del actual Distrito Federal, pero que no se erija hasta que cambien de residencia los supremos poderes.

El Sr. Zarco cree que si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables de derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como estado de la federación, debe desempeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito a tener un gobierno-

propio, y existir como estado de la federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que solo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en Estado, solo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso.

Sería más lógico, antes de examinar la condición resolver si es o no conveniente y necesario que los supremos poderes emigren de México. Ya que la mayoría de la comisión no siguió este método, es preciso tocar desde ahora esta cuestión. Si en la parte expositiva del dictamen se buscan los fundamentos de la traslación de los poderes a Queretaro, se ve que la mayoría de la comisión anduvo desgraciadísima en sus razones, pues todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos. No se aleje otra cosa en el seno de la comisión; allí se digo que los placeres de México hacen faltistas a los diputados y corrompen a los gobernadores. 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 todos tiempos a prestado a la causa de la libertad de la independencia. El distrito agota sus recursos en contribuir a las cargas federales; el distrito casi solo resistió la invasión americana y el distrito ahora acaba de vencer a la reacción, pues del distrito han salido todas las fuerzas y todos los recursos para la última campaña de Puebla. En Queretaro, mientras el distrito ha resistido a la reacción, cayó en poder de un puñado de facciosos, han resistido ya los supremos poderes, y allí había agiotistas y especuladores, y allí también siguió esa enfermedad crónica de no haber sesión por falta de número, que desanimaría a los amigos del sistema representativo, si no tuvierán esperanza en la elección directa.

Una vez proclamado el derecho del distrito ha existir como los otros estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de este derecho, que debe ser efectivo desde el momento que se promulga la constitución, sin restricciones que no sean puesto a Colima ni a Tlaxcala. Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el gobierno general y el de un estado, y así se propaga una idea falsa de la federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta

maldita que seca y esteriliza cuanto este a su alrededor. ¿ Por qué el gobierno que solo debe ocuparse del interés federal, ha de ser obstáculo para la libertad local ? los estados ganarían con que los poderes generales, consagrandose al interés de la Unión dejarían de ser autoridades locales; así no perderían el tiempo y el decoro en ganar unas elecciones de ayuntamiento o en cuidar negocios de policía, y trazada por la constitución la órbita en que deban girar todos los poderes no había que tener conflictos ni colisiones.

Por su parte el señor Ignacio Ramírez dice al gobierno general -- puede muy bien recaudar los impuestos de todo el país, puede administrar las aduanas marítimas sin tener la menor disputa con el poder local. De la misma manera -- puede disponer del ejército y en fin, ejercer todas las atribuciones que le encomienda la constitución. Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones; si se originan algunas disputas, -- aquellas serán de la misma naturaleza que las que la susciten en cualquiera otro estado. Si en otro tiempo hubo algunos conflictos, fueron enteramente ridículos, -- nacieron de funciones de iglesia y asistencia al teatro; fueron cuestiones de etiqueta que no vuelvan a suscitarse porque se comprende ya cuales son los altos deberes de la autoridad, y se ven con desden cuestiones tan pueriles.

Congreso Constituyente de 1916. Este precepto se presentó como artículo 44 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. En la 260. sesión ordinaria, celebrada la tarde del viernes 29 de diciembre de 1916, se dió cuenta al dictamen referente al artículo 44 del Proyecto de Constitución.

Artículo 44 representó en los siguientes terminos: "el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá, en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General" .

Sin discusión, fue aprobado el artículo por unanimidad de 57 votos.

## ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL

El artículo 124 de la Constitución de 1917, primero del título séptimo "Previsiones generales", que reserva a los estados las facultades que no estén expresamente concedidas por la ley fundamental a los funcionarios federales, es precepto básico del sistema político instituido por el artículo 40, según el cual es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida de acuerdo con los principios de la Constitución general.

Para que dicha unidad opere sin quebrantos es indispensable que una y otros tengan bien delimitada su esfera de acción. A esta finalidad responde el artículo 124, según el cual, a diferencia de lo que estatuyen otras constituciones de tipo federal, los poderes de la Unión actúan conforme a facultades expresas y limitadas, en tanto que las entidades federativas gozan de atribuciones implícitas e indeterminadas. Esto no quiere decir que los poderes de cada estado pueden actuar libremente sin otra limitación que la de no invadir la esfera de atribuciones de la federación, pues también dichos poderes deben funcionar conforme a las facultades expresas que les otorgan la constitución local respectiva.

El artículo 124 está vinculado con todos aquellos relativos al funcionamiento del poder federal, como son el 40 y el 41 ya mencionados, y el 73, 74, 76, 79, 80, 94, al 107, 115 al 122, 131, 132.

Esta disposición, que no ha sido reformada, tiene como antecedente inmediato el artículo 123 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que reprodujo íntegramente. Ambos artículos son copia del 117 de la ley fundamental de 1857.

Ejemplo de constitución en la que las facultades expresas se conceden a los estados y las implícitas e indeterminadas al gobierno central lo es la Cubana, cuyo artículo 190 dispone que las facultades de las cuales no resulten investido el gobierno municipal por la ley fundamental, quedan reservados al go -

bierno nacional. Por otra parte, el artículo 18 de la Constitución de la República Española indica que las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la Región Autónoma, se reputarán propias de la competencia del estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley; y su artículo 21 establece que el derecho del estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en su respectivos estatutos.

Por lo que respecta a los principales Antecedentes Constitucionales e Históricos diremos:

El Artículo 80 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México, el 25 de agosto de 1842; Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos.

Con fecha 26 de agosto en la ciudad de México, la Comisión de 1842 emitió voto particular de la minoría de dicha comisión, al Artículo 24 el establecía: La administración interior de los estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal.

En el Artículo 71 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842: Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1874, de fecha 5 de abril en la ciudad de México, se emitió voto particular de Mariano Otero, Artículo 14, del Proyecto: Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Artículo 15 del Proyecto: Sobre los objetivos sometidos al poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre algunos estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su federación.

Los Artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847:

Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 16 de junio en la ciudad de México:

Artículo 48. Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente.

La Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 5 de febrero de 1857:

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Por lo que respecta a los Principales Debates diremos:

En el Congreso Constituyente se analizó el Artículo 117 de la Constitución de 1857, el cual se presentó como Artículo 48 del proyecto de Constitución de 1856, cuyo texto ya vimos anteriormente.

En la Sesión del 10 de septiembre de 1856, siguiendo el debate sobre el proyecto de Constitución, se puso a discusión el artículo 48 que dice:

Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente.

El señor Ruiz creyó que podría suprimirse la palabra poderes, por ser redundante, y que también podría suprimirse la parte que habla del pueblo, pues, conforme a artículos anteriores, está ya decidido que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes o de la Unión de los estados.

El señor Mata aceptó esta reforma y, después de varias explicaciones que mediaron entre la comisión y el señor Ruiz, el artículo quedó en estos términos: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

En el Congreso Constituyente de 1916, este precepto se presentó como artículo 123 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, cuyo texto dice: Las facultades que no están expresamente concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.

En la Sesión ordinaria número 54a. celebrada el 21 de enero de 1917 se presentó el Artículo 123 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

En relación a este Artículo se sucedió el siguiente debate:

62a. Sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 1917, el C. Fajardo he pedido la palabra para proponer a la Comisión una adición al artículo -- 123, que correspondía al 117 de la Constitución de 1857, fue propuesto por la comisión de Constitución, en aquella ocasión, en esta forma: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados y al pueblo, respectivamente.

El constituyente Ruiz, en la sesión relativa, opinó que la expresión de que las facultades que no estuvieran reservadas expresamente a los poderes federales se entienden reservadas a los estados y al pueblo, respectivamente, debía modificarse, diciéndose simplemente, como quedó en la Constitución de 57, - que las facultades que no estuvieran reservadas a los poderes federales se entendían reservadas a los estados, porque ya se había dicho en el artículo anterior, - 41 ó 49, sin mal no recuerdo, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y del estado; en consecuencia, no había necesidad que se expresara que al pueblo le estaban reservados ciertos derechos; yo no opino de la misma manera, y como el artículo 123 está tomado de un artículo de la Constitución, - las facultades de los poderes federales que no estén expresadas se entenderán reservadas a los estados o al pueblo; yo deseo que se haga esta adición por estas razones; yo entiendo que el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que reserva ciertos derechos, a los cuales jamás ha renunciado no podrá renunciar a esos derechos; derechos que podrán estar, como lo están consignados en la Constitución.

El C. Machorro Narváez: Es inoportuna la observación del señor Fajardo, porque nuestra Constitución y nuestro sistema, como en todos los pueblos - que existen actualmente, el pueblo no es un órgano constitucional y aquí estamos creando órganos constitucionales, y el pueblo, repito no es un órgano de esta naturaleza; de tal suerte que lo que está expreso en esta Constitución se entiende reservado al pueblo como órgano, porque no lo ha sido; establecer el precepto escrito sería imitar a la Constitución francesa de 93, elevando al pueblo a la categoría de órgano constitucional; pero eso es cambiar el sistema de gobierno presidencial para seguir el sistema de gobierno parlamentarista; en tal virtud, no puede establecerse lo que el señor Fajardo ha dicho; sin embargo, como digo, se entien-

de que el pueblo conserva sus derechos.

El C. Medina: Señores diputados: Se trata, con las interpelaciones del señor compañero Fajardo, de una de estas trascendentales cuestiones que están en la base de todo derecho constitucional. No sólo hay cosas que no pueden hacer los gobiernos constitucionales, hay cosas que ni el mismo pueblo puede hacer.

Pregunto al señor diputado Fajardo si el pueblo mexicano, por medio de un plebiscito, podría enajenar su independencia o su territorio. El mismo pueblo no puede hacer nada que atente al honor, a la independencia, a la integridad y a la soberanía de su patria. Cuando en una Constitución de facultades expresas, como la nuestra, uno de los poderes de la Unión, o los tres, o los de los estados se exceden en el uso de sus atribuciones, se apartan del cumplimiento de las leyes, y el remedio supremo que debe oponer el pueblo es la revolución. El ejemplo que invocó el ciudadano Fajardo, respecto al tratado que celebró el general Díaz con los Estados Unidos, fue una de las causas que motivaron la revolución civil que ha modificado enteramente los antiguos sistemas de gobierno; la Constitución francesa, por conveniencia, había dicho, había consagrado expresamente que el pueblo tiene el derecho de rebelarse; eso no es necesario decirlo. Yo pregunto al señor Fajardo; ¿En qué ley se fundó el pueblo mexicano para levantarse contra el cuartelazo de Huerta? ¿En qué leyes se ha sacudido las tiranías? No se ha fundado en ninguna ley expresa; se ha fundado en la ley de vida, se ha fundado en su dignidad, en su ser nacional; no es conveniente ponerlo en una Constitución, porque sería provocar los deseos de los enemigos, de los que no son hombres patriotas, y decir que con cualquier acto de gobierno tiene el derecho de rebelarse asegurado en la Constitución; pero cuando el pueblo ha sido violado en todos sus derechos, se siente impulsado a echar abajo el gobierno, no necesita de ninguna ley, porque no hay más ley que su voluntad.

Puesto a votación el artículo 123, fue aprobado por 149 votos contra 6. El texto del artículo aprobado que es el vigente el cual establece: Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

## 2. NECESIDAD DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PARA LA CREACION DEL ORGANO LEGISLATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La importancia que tiene la Ciudad de México, capital política y principal centro de actividades de la Nación, desde sus inicios ya que por la historia de sus glorias Prehispánicas, de la Colonia; a su Independencia y a su Revolución, la capital le pertenece a todo el pueblo de México, en el presente su ciudad capital desempeña una importante función de unificación nacional.

El crecimiento de la ciudad de México y área metropolitana que comprende el Distrito Federal, son reflejo de graves problemas de orden, político, económico, cultural y social que traen como consecuencia problemas de orden nacional; razón por la cual se requiere de la participación de su ciudadanía para realizar esfuerzos de descentralización de la vida nacional.

La participación popular es consubstancial a la democracia, prueba de ello es que debido a los cambios sociales y políticos se requiere de la participación de los habitantes, por la vertiente del voto y también se requiere la presencia de grupos organizados de ciudadanos, en la que el gobierno solamente es del pueblo y para el pueblo, ejerciendo esté por medio de su soberanía motivando el ejercicio del sufragio, a través de los partidos políticos los cuales son y serán los legítimos representantes de la decisión de sus ciudadanos.

Por otra parte, el proceso de ampliación del sistema político en nuestro país, en las últimas décadas ha tenido avances importantes tales avances son: a) el reconocimiento de derechos políticos a los ciudadanos sin discriminación de sexo o estado civil, a partir de la mayoría de edad; b) el amplio reconocimiento y rango constitucional que tienen los partidos políticos que es la expresión de los intereses de las clases sociales, como entidades de interés público, organismos básicos en la contienda política y conductos para la integración de órganos de gobierno encargados de planear y ejecutar la educación y participación de los ciudadanos; c) el ingreso de diferentes corrientes ideológicas que dan una postura de alto grado democrático en México.

Estas medidas dirigidas a considerar el sistema político nacional y ponerlo a tono con el desarrollo económico del País, son importantes pero hasta ahora no se ha tocado el problema de la vida política del Distrito Federal, no obstante la necesidad que existe de establecer una relación entre los ciudadanos de la capital y de sus decisiones de los diputados o legisladores inmediatos.

El Distrito Federal desde sus inicios se confirió el poder legislativo al Congreso de la Unión y el poder ejecutivo al Presidente de la República, - los cuales lo han venido ejerciendo por medio de la comisión para asuntos del Distrito Federal y por medio de la persona que de modo directo designa el ejecutivo; tradición jurídica y política que se ha venido perpetuando hasta nuestros días. - Si examinamos los resultados de centralismo político, que jurídicamente es recogido aún por la Constitución, al seguir confiriéndole facultades al Congreso y al Presidente, para legislar en el Distrito Federal y para la designación del gobierno del mismo.

Medida que es antidemocrática pues se sustituye a los habitantes - en su voluntad, al no ser tomados en cuenta para tal efecto. Dichos ciudadanos vivimos en desventaja en relación a los del resto del país; ya que se nos trata como ciudadanos condicionados porque se nos niega, la intervención directa en la elección de legisladores y autoridades locales, no tenemos oportunidad de opinar ni influir en la programación y elaboración de leyes que nos correspondan o atañen directamente según nuestras necesidades.

Ahora bien a través de las campañas que hicieran los partidos políticos locales si los hubiera, estos plantearían sus tesis sobre los problemas que nos aquejan a la comunidad del Distrito Federal, y sus soluciones, estos planteamientos tendrían el valor de un compromiso con sus electores, el pueblo podría enterarse con mayor amplitud de lo que ocurre y de las distintas formas interpretar nuestra realidad y transformarla. Pero no obstante que los habitantes del Distrito Federal sufren menoscabo en sus derechos políticos, razón por la cual es necesario que se analicen y estudien nuevas formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el Distrito Federal, pues la participación popular es indispensable para la democratización integral de la sociedad.

La participación de todos los sectores de los ciudadanos es indispensable para la toma de derechos y acciones para evaluar los logros que se obtengan, contribuye a preservar los valores políticos, económicos y sociales.

La concentración demográfica en el Distrito Federal, y el área Metropolitana, requieren para su atención, de la participación comprometida de sus habitantes, buscando las formas democráticas que requiere el Distrito Federal, como sede de los poderes de la Unión. Para establecer órganos que aseguren una mayor participación de sus habitantes y tengan su capacidad política intacta.

La participación de la población del Distrito Federal, tiene como objetivos el mejoramiento de vida y calidad de sus ciudadanos, en lo político - económico, social y cultural, para que aporte su voluntad y convertir en plena realidad social, nuestra concepción de la Democracia.

Por lo tanto, deben tomarse decisiones y establecer medios para mejorar la representatividad de la sociedad descentralizando y desconcentrando la actividad legislativa y fortalecer las instituciones de carácter participativo para los ciudadanos. Dentro de la concepción mexicana de la democracia con apego a nuestro devenir histórico y realidad política y en atención a las necesidades y peticiones que se formulan en las audiencias públicas de consulta sobre la participación de los ciudadanos del Distrito Federal, se someten al Congreso de la Unión las Reformas que se proponen.

Se postula que se conserve en el Ejecutivo Federal, la facultad - del ejercicio del poder ejecutivo local en manos del Presidente de la República reafirmando el principio del mandato Constitucional contenido en la Base Primera del Artículo 73, congruente con nuestro sistema Federal, en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal, este a cargo del Presidente de la República, para establecer la acción ejecutiva en el ámbito territorial del Distrito Federal, el que ejercerá a través del Gobernador que el designa.

Por lo que respecta a la tarea legislativa, dejaría de ejercerlo-

el Congreso de la Unión, para quedar depositado en un Organó de participación - de la Ciudadanía del Distrito Federal, razón por la cual se propone la creación de un **ORGANO LEGISLATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL**, cuyos lineamientos y fundamentos se contendrán en la fracción IV, del Artículo 71, y 74 de la Constitución. Con carácter pluripartidista el que indudablemente realizará con mayor agilidad y eficacia disponiendo de todo el tiempo concimiento y condiciones superiores para recoger, avanderar y luchar por los problemas populares cotidianos que se presentan en el Distrito Federal, vigilando el respeto de los derechos individuales, sociales y políticos en la capital del país.

Debatirán en la estructuración de estudios profundos respecto de los conflictos que aquejan a los habitantes del corazón político, económico y social del país, dando soluciones más acertadas a la demanda de los ciudadanos del Distrito Federal.

El Organó Legislativo para el Distrito Federal, se integrará por 66 Legisladores; 40 de ellos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y por 26 electos según el principio de representación proporcional. El Organó Legislativo para el Distrito Federal, mantendrá la estructura de la decisión política de México, de fortalecer el pluripartidismo político, atento a la democracia que nos caracteriza la cual se basa en el principio de la voluntad de las mayorías.

Los miembros del Organó Legislativo para el Distrito Federal, serán electos cada tres años, siguiendo la tradición de la Cámara de Diputados y éstos deberán reunir los requisitos que se establecen en el Artículo 55, Constitucional. Su elección será calificada por un Colegio Electoral, el cual se integrará con los presuntos legisladores.

Los legisladores del Organó Legislativo para el Distrito Federal, participarán con las facultades que se le otorgan en relación a los problemas que atañen al Distrito Federal, mediante las consultas gestoría y supervisión de la actividad legislativa y gubernativa. Cumplirán la importante función de enlace entre los ciudadanos y el Gobierno creandose un autentico Gobierno - -

democrático. El Organó Legislativo para el Distrito Federal, basado en la actividad política y legislativa de sus miembros, podrá iniciar leyes, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno contando con el refrendo de aquellos funcionarios del Ejecutivo; en relación a los servicios públicos sociales, económicos y culturales.

El sistema integral de distribución y atribuciones que contiene nuestra Carta Magna, para dar vigencia a los principios de integridad del orden jurídico y de división de poderes. Es indispensable que se asigne un ámbito competencial en el que tendrá vigencia la creación del Organó Legislativo. Sin alterar al Congreso de la Unión y al Ejecutivo en virtud de que se conserve al Congreso la facultad de legislar en materias relativas al orden federal, las cuales tienen vigencia en todo el país, incluyendo al Distrito Federal, pero por lo que respecta a la Legislación local se facultará al Organó Legislativo para el Distrito Federal, para que inicie leyes y dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, los cuales constituyen verdaderos cuerpos normativos, de carácter general abstracto, e impersonal bajo el imperio Constitucional y sin que contravengan las disposiciones ya emitidas por el Congreso de la Unión.

El Organó Legislativo tendrá facultades para iniciar leyes, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias que interesan a la comunidad del Distrito Federal, en lo que respecta a seguridad, servicios, tranquilidad, y paz pública. Para que la acción del Organó Legislativo, para el Distrito Federal, sea eficaz se le otorgan facultades para que analice y verifique el Presupuesto de Ingresos y Egresos, que correspondan al Distrito Federal, y participar en la cuenta pública que realiza la Cámara de Diputados.

El Organó Legislativo para el Distrito Federal, tendrá facultades para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, a fin de que rindan su informe sobre el desarrollo de sus funciones ya sean de servicios públicos - administración de justicia, para citarlos a consulta pública.

El Organó Legislativo corresponderá aprobar los nombramientos -

de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Ejecutivo para que el Poder Judicial pase por el análisis democrático del Organó Legislativo.

El Organó Legislativo que se propone celebrará dos períodos de sesiones ordinarias de acuerdo a lo establecido por los Artículos 65 y 66, de la Constitución. Los miembros del Organó Legislativo, serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones y serán sujetos de las responsabilidades de los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Carta Magna.

Por lo que respecta al poder Judicial se establece que se integrará por Magistrados Jueces y demás órganos que determine la ley respectiva, los magistrados deberán reunir los requisitos señalados por el Artículo 95, de la Constitución; deberán dedicarse exclusivamente a la función jurisdiccional y gozarán de inamovilidad si fueren reelectos.

En relación al Ministerio Público en el Distrito Federal, éste estará a cargo de un Procurador General de Justicia, nombrado por el Presidente y aprobado por el Organó Legislativo para el Distrito Federal, el cual desempeñará su cargo de acuerdo a la ley que lo reglamente.

Por lo anteriormente expuesto, se propone LA REFORMA, de los Artículos 71, 73, Fracción VI, 74, 89 Fracciones II y XVII, 110, 111, primer párrafo 127, así como la derogación de la Fracción VI, del Artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de las anteriores motivaciones que justifican la propuesta de reformas se someten a la distinguida consideración del H. Congreso General de la Unión, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS, 71, 73, Fracción VI, 74, 89, Fracciones II y XVII, 110, 111 Primer Párrafo, 127, así como la derogación de la Fracción VI, del Artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTICULO PRIMERO.** Se reforman los Artículos 71, 73, Fracción VI, 74, 89, Fracciones II y XVII, 110, 111, Primer Párrafo, 127, de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

I... a III.

IV. Al Organó Legislativo para el Distrito Federal.

A la vez se modificará el siguiente Párrafo para quedar como sigue:

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados y por las diputaciones de los mismos, así como del Organó Legislativo para el Distrito Federal, pasaran desde luego a comisión. Las que presentarán los Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I... a V.

VI. Derogada.

Artículo 74. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Organó Legislativo para el Distrito Federal.

I... a V.

VI. Son facultades del Organó Legislativo para el Distrito Federal:

1. El Organó Legislativo para el Distrito Federal, se integrara de 66 legisladores, de los cuales 40 legisladores serán electos segun el prin-

cipio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 legisladores electos según el principio derepresentación proporcional, através del sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los legisladores serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente. La asignación de legisladores según el principio de representación proporcional se sujetará a las normas de esta Constitución y a la ley correspondiente que contenga para los diputados federales electos por el mismo principio.

Los legisladores al Organó Legislativo para el Distrito Federal, deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y se les aplicará lo ordenado por los artículos 59, 62 y 64 de la Constitución.

El Organó Legislativo para el Distrito Federal, calificará la elección de sus integrantes, através de un colegio electoral que se integrará por todos los presuntos legisladores, en los términos que señale la ley.

## 2.- Facultades del Organó Legislativo.

a) Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, que tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes del mismo.

b) Dictar bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, con el refrendo del ejecutivo através del jefe del Departamento del Distrito Federal, sin contravenir lo dispuesto por leyes o decretos emitidos por el Congreso General, que tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal.

c) Proponer al Ejecutivo Federal la atención de los problemas prioritarios, para la elaboración del presupuesto en relación a la fracción III del presente artículo.

d) Citar al titular y demás servidores públicos del Departamento

del Distrito Federal, para que informe al Organó Legislativo, sobre el desarrollo de sus funciones, servicios y ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a esta Constitución y ley respectiva.

e) Convocar a consulta pública sobre cualquier tema o materia y - determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

f) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los legisladores que integran el Organó Legislativo, para que el pleno del mismo tome las acciones que correspondan dentro del ámbito de sus facultades.

2.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine, y someter a aprobación los nombramientos que el Ejecutivo proponga.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución. Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y providencia en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras áreas de la rama del derecho.

Los magistrados durarán en el cargo seis años y podrán ser reelectos y si lo fueren solo podrán ser privados de sus puestos en términos del Título Cuarto de esta Constitución. Los magistrados y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable la cual no podrá ser disminuída durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

3.- El Ministerio Público estará a cargo de un procurador general de justicia que dependerá directamente del Ejecutivo Federal, y su nombramiento deberá ser sometido a aprobación del Organó Legislativo para el Distrito Federal.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I...

II.- El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. La ley Organica respectiva establecerá los mecanismos de descentralización y desconcentración de la administración pública para mejorar la calidad debida de los habitantes del Distrito Federal.

Nombrar y remover libremente a los secretaríos de estado al procurador general de la república al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III... a XVI

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia y someter los nombramientos a la aprobación del Organo Legislativo para el Distrito Federal.

XVIII ... a XX...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores, diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Legisladores del Organo Legislativos para el Distrito Federal, los Secretaríos de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Geneales o sus equivalentes de los órganos descentralizados,-

empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretaríos de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Legisladores del Organo Legislativo para el Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...

Artículo 121. El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los legisladores del Organo legislativo para el Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda.

**ARTICULO SEGUNDO.** Se deroga la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente derogación del artículo antes citado se da en virtud de que tales funciones ya no tiene razón de que exista en dicho precepto. Porque nosotros pensamos que al crear el Organo Legislativo para el Distrito Federal los ciudadanos del mismo elegirán a sus representantes para que éstos legislen todo lo que corresponde al Distrito Federal y mejorar la condición de vida; así mismo se ha ajustado el precepto ya indicado en otros Artículos. Y por lo que respecta al gobierno del Distrito Federal; manifestaremos que este estará a cargo del C. Presidente Constitucional que lo ejercerá conforme a la ley y órganos que correspondan. Razón por la cual es que se solicita la derogación de la fracción citada.

**ARTICULOS TRANSITORIOS.**

Primero.- Los legisladores al Organó Legislativo para el Distrito Federal, serán electos simultaneamente a los diputados federales que integren la legislatura del Congreso de la Unión en turno, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

Segundo.- Las leyes sobre justicia y los reglamentos en materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal y su reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en materias a lo que se refieren los incisos a) y b) del punto dos de la fracción VI del artículo 74 de la constitución, continuarán vigentes hasta en tanto el Organó Legislativo para el Distrito Federal, dicte la leyes, bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes.

Tercero.- En tanto se instale el Organó Legislativo para el Distrito Federal los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán siendo sometidos por el Presidente de la República a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## CONCLUSIONES

1. El Sistema Político Mexicano se estructura en una federación de Estados, y en éste existen dos ámbitos de competencia; el Federal que tiene su asiento en el Distrito Federal, y el Local que corresponde a las Entidades Federativas.

2. La Función Legislativa en el Distrito Federal, es ejercida por el Congreso de la Unión y los ciudadanos del mismo, solo elijen a 40 representantes de la Nación y a dos de los Estados de la integración total de dicho Congreso, por lo que legisladores de otras entidades actúan en el Distrito Federal y carecen del conocimiento de su problemática propia.

3. El nacimiento del Estado Mexicano, se estableció políticamente cuando se dictó el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de fecha 22 de octubre de 1814, en Apatzingan; jurídicamente con el Acta Constitutiva de la Federación, publicado el 31 de enero de 1824.

4. El constituyente de 1824, determinó las bases para la organización de la República Federal Mexicana, por lo que respecta al Distrito Federal, se estableció en el Artículo 50 Fracción XXVIII de las facultades del Congreso en relación a la legislación y demarcación del territorio del Distrito; por lo que respecta a la Constitución de 1857, también se facultó al Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

5. Por lo que se refiere al movimiento armado o revolucionario de 1910, la legislación no fue estable ya que cada individuo que ocupó el -- puesto o el poder, implanto su legislación y su forma de gobierno dando como -- resultado una inestabilidad legislativa en el Distrito Federal.

6. Por lo que se refiere a la iniciativa de Don Venustiano Carranza y de los principales debates, vemos que el primer Congreso Constituyente se llevó a cabo el primero de diciembre de 1916, y el proyecto de Constitución presentado por Carranza, fue poco novedoso ya que en numerosas ocasiones se limitó solo a cambiar la redacción y hacerla más explícita, por lo que se refiere a los debates, éstos se concentraron en aspectos de enseñanza, trabajo, religión y tierra, por lo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal, se estableció que se dividirían en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular, el gobernador del Distrito sería designado por el Presidente de la República. Y el Congreso -- dictaría las leyes referentes al propio Distrito Federal.

7. Respecto a las reformas del Artículo 73, diremos que este -- precepto ha sufrido desde la promulgación de la Constitución Federal a la fecha 33 reformas, siendo la más importante la del Decreto de 29 de julio de -- 1987, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del -- mismo año, en el cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

8. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un -- órgano de representación ciudadana, es también un cuerpo colegiado de ciudadanos Asambleístas, y por su origen tiene una función materialmente reglamentaria ya que habrá de formular bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y -- buen gobierno derivados de la Ley o Autónomos.

9. El marco jurídico de la Asamblea de Representantes se establece o aplica en la Constitución en el Artículo 73 Fracción VI, Base 3a., -- por su Ley Orgánica, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de la Asamblea; en el terreno legislativo, podemos -- distinguir tres momentos dentro de la reforma política en el Distrito Federal, el primero lo contiene la reforma al Artículo 73 Fracción VI, Base 3a., la -- cual dió pauta para la creación de la Asamblea de Representantes y a la dete-- minación de sus funciones, derechos y obligaciones; el segundo momento es el-- de la promulgación del libro Noveno del Código Federal Electoral ( hoy libro-- Octavo del COFIPE ), el cual establece las bases y procedimientos para la --- elección de sus miembros; el tercer momento esta determinado por la expedi--- ción de su Ley Orgánica que contempla la naturaleza, atribuciones, elección,- instalación y funciones reglamentarias.

10. La creación, facultad y atribuciones de la Asamblea de Re-- presentantes, consideró que es un importante avance para la democratización-- del Distrito Federal, sin embargo es deseable que surga este y otro órgano,-- con facultades para iniciar y emitir leyes que rigan la vida de los ciudada-- nos de esta entidad, pues actualmente ésta o sea la Asamblea está investida-- para crear bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, situa-- ción que la supedita a las Leyes o Normas que emita el Congreso de la Unión-- para el Distrito Federal.

11. Es conveniente introducir nuevas formas de representación, o en su caso será necesario o conveniente impulsar el avance democrático de - la Ciudad de México, y por lo tanto, será necesario establecer en su caso nue-- vas facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en rela-- ción con los órganos de representación nacional.

12. Es necesario que se de una reforma política para el gobier-- no de la Ciudad de México, lo que implica considerar la evolución de las Ins-

tituciones políticas actuales y dar sustento jurídico a éstas. La reforma -- que se propone es para impulsar el avance democrático del Distrito Federal, -- para introducir nuevas formulas de representación política directa o indirecta que sean compatibles con los poderes federales, que sean las adecuadas para fortalecer el desarrollo de las instituciones públicas en todos sus niveles.

13. Para la reestructuración del Distrito Federal, y como la Asamblea de Representantes para nosotros no cumple con una función completamente legislativa, se proponen diversas reformas para la creación del Organismo Legislativo para el Distrito Federal, con facultades para iniciar leyes, decretos, bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal.

14. La creación del Organismo Legislativo, es de gran importancia para la democratización del Distrito Federal, con la cual se pretende reivindicar a sus habitantes de sus derechos políticos para elegir a sus representantes, mediante el voto popular y darse un poder legislativo acorde a sus necesidades y demandas para convivir en mejores condiciones. El marco jurídico se encuentra precisamente en nuestra propuesta de reformas a la Constitución en los Artículos 71 Fracción IV y 74 Fracción VI.

## BIBLIOGRAFIA

Arteaga Nava Elisur.  
Derecho Constitucional Estatal  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1988.

Baez Martínez Roberto.  
Derecho Constitucional (La crisis de las Estructuras Políticas en el Mundo)  
Editorial Cardenas, Editorial y Distribuidor.

Burgoa Orihuela Ignacio.  
Derecho Constitucional Mexicano  
Editorial Porrúa.  
7a. Edición.  
México, D. F., 1989.

Burgoa Orihuela Ignacio.  
Las Garantías Industriales.  
Décimo Sexta Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1982.

Carpizo Jorge,  
La Constitución Mexicana de 1917  
Séptima Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1986.

De la Cueva Mario  
Teoría de la Constitución.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F. 1982.

De la Madrid Hurtado Miguel  
Elementos de Derecho Constitucional  
Instituto de Capacitación Política, P.R.I.  
México, D. F., 1982.

De la Torre Villar Ernesto.  
La Constitución de Apatzingan y los Creadores del Estado Mexicano  
Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas.

Fraga Gabino.  
Derecho Administrativo  
Décimo Séptima Edición  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1977.

García Maynes Eduardo.  
Introducción al Estudio del Derecho.  
Trigésima Edición  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1979.

Herrera y Lasso Manuel.  
Estudios Constitucionales  
Primera Serie  
Editorial Jus.  
México, D. F., 1963.

Loewenstein, Karl  
Teoría de la Constitución  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1982.

Lozano José María  
Estudio del Derecho Constitucional Patrio  
Editorial Porrúa, S. A.  
3ra. Edición.  
México, D. F., 1980.

Margadant S. Guillermo F.  
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano  
Editorial Esfinge, S. A. de C. V.  
7a. Edición.  
México, D. F., 1986.

Moreno Daniel  
Derecho Constitucional Mexicano  
Editorial Pax - México  
Librería Carlos Cesarman, S. A.  
México, D. F., 1984.

Martínez de la Serna Juan Antonio.  
Derecho Constitucional Mexicano  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1983.

Péreznieto Castro Leonel.  
Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1987.

Rabasa Emilio.  
La Constitución y la Dictadura  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, d. F., 1956.

Sayeg Helú Jorge.  
Introducción a la Historia Constitucional de México  
Segunda Edición.  
Editorial Pac, S. A. de C. V.  
México, D. F., 1986.

Sayeg Helú Jorge.  
El Poder Legislativo Mexicano  
Primera Edición  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
ENEP "ACAYLAN"  
México, D. F., 1983.

Tena Ramírez Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano  
Décima Quinta Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1977.

Trueba Urbina Alberto.  
La Primera Constitución Política Social del Mundo  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1971.

Ugarte Cortéz Juan.  
La Reforma Municipal  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1985.

Valadéz Diego.  
La Constitución Reformada  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
UNAM.  
México, D. F., 1987.

Valadéz Diego y Ruiz Massieu José Francisco.  
Nuevo Derecho Constitucional  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Leyes y Códigos de México  
Edit. Porrúa.  
90a. Edición.  
México, D. F., 1990.

Código Federal Electoral.  
Comisión Federal Electoral  
Segunda Edición.  
México, D. F.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
Leyes y Códigos de México  
Edit. Porrúa, S. A.  
México, D. F., 1990.

I. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.  
Crónica y Memoria  
Comité de Asuntos Editoriales de la A.R.D.F.  
México, D. F., 1988.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal.  
Departamento del Distrito Federal.  
Coordinación General Jurídica.  
México, D. F., 1988.

Iniciativa de Reformas.  
Presidencia de la República  
México, D. F., Diciembre de 1986.

Cámara de Diputados.  
Dictamen y Debates.  
México, D. F., 1987.

Los Derechos del Pueblo Mexicano.  
Cámara de Diputados  
54, Legislatura  
Tomos V y VI.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de -  
Representantes del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.  
Cámara de Diputados.

Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados  
Unidos Mexicanos.

Diario de los Debates  
Cámara de Diputados  
Tomos I. y II.  
Querétaro, 1916 - 1917.