

Hacia la Constitución Política de la Ciudad de México.

Antecedentes, fundamentos y propuestas

*Miguel Pérez López**

El presente trabajo trata de ubicar los antecedentes de las bases constitucionales del Distrito Federal mexicano, exponer sintéticamente dichas bases y las reformas que se les han practicado entre 1997 y 2012, señalar las diversas propuestas de modificación constitucional y explorar las posibilidades de crear una Constitución Política para la Ciudad de México.

his paper attempts to place the history of the constitutional foundations of the Mexican Federal District, synthetically expose these bases and reforms that have been applied between 1997 and 2012, note the proposals for constitutional changes and explore the possibilities of creating a Constitution for the Mexico City.

SUMARIO: Introducción / I. Evolución de la estructura constitucional del Distrito Federal / II. Las propuestas de reforma política para el Distrito Federal (1998-2010) / III. Nuevos aires para la Ciudad de México: Hoja de ruta de las propuestas de 2013 / IV. Comentarios finales / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Profesor Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

Introducción

La capital de los Estados Unidos Mexicanos —el nombre oficial de México— se ve aprisionada entre dos bloques: uno de tipo formal y otro de caracterización multiforme. El primer bloque es el conjunto de limitaciones derivadas de la teoría del Estado federal, en especial, la desarrollada por el constitucionalismo estadounidense, por lo que resulta obligada la instauración de un territorio para la residencia de la federación, donde no confluyan los poderes públicos de los estados integrantes. En ese espacio, el gobierno estaría a cargo de los poderes federales y ejercido a través de comisionados designados para dicho efecto. La experiencia estadounidense partió de la creación del Distrito de Columbia en un territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia, en lugar de implantar la sede de los poderes de la Unión en una ciudad histórica, como Filadelfia, Nueva York o Boston.

En la adopción, un tanto acrítica, del federalismo en México, el punto del Distrito Federal se resolvió con su fijación en el centro político de la Nueva España: la Ciudad de México, que a su vez fue heredera de la capital de los antiguos mexicanos: México-Tenochtitlan. En pocas palabras: en el asentamiento del valle de Anáhuac han existido tres distintas capitales: la de un “imperio”, la de una colonia española y la de un Estado independiente. En este último caso, la Ciudad de México ha sido capital de una república central y de una federal, así como de dos intentonas de imperio (1823 y 1863-1867).

En los casos de asunción del régimen federal (1824, 1847, 1857 y 1917), los congresos constituyentes no dejaron de considerar a la Ciudad de México como la base del Distrito Federal, aunque con una extensión superior a las dimensiones de la propia Ciudad. En el Constituyente de 1856-1857 se planteó, por única vez, la posibilidad de cambiar el Distrito a las ciudades de Aguascalientes y Querétaro, ubicadas en el centro del territorio mexicano, que es casi igual al actual después de los cercenamientos de 1836 (la guerra de Texas) y 1847 (la invasión estadounidense), productos genuinos del “destino manifiesto”.

Como se aprecia, en el federalismo mexicano se optó por un espacio tradicional de poder, que en los procesos de disputa política tuvo connotación de trofeo para los vencedores.

El Distrito Federal aparece como el centro político del país, no sólo por ser asiento de los poderes de la federación, sino por su importancia en diversos ámbitos de la sociedad mexicana: la economía, las finanzas, la educación y la cultura, que devienen factores de estabilidad del sistema federal, junto con el preeminente papel político del Presidente de la República.

La condición jurídico-política del Distrito Federal desde la Constitución federal de 1917 ha presentado diversidad de formas de organización política y administrativa que reflejan las incesantes luchas por el poder político a nivel nacional. Se aprecia una correlación entre la adopción de esas formas y el fortalecimiento del poder eje-

cutivo federal, pues en esencia el Presidente de la República es quien, hasta antes de diciembre de 1997, tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal de una manera directa y prácticamente sin contrapesos políticos efectivos.

Como quedó dicho al principio de este estudio, existe un segundo bloque que aprisiona al Distrito Federal en la actualidad y es el integrado por la creciente actitud participativa de la sociedad capitalina, las demandas por mejores servicios públicos a las autoridades administrativas locales, el extremado aumento demográfico, el deterioro del entorno ecológico por diversas fuentes contaminantes, las aspiraciones políticas de los partidos políticos, además de la estrechez del territorio del Distrito Federal.

A continuación se analizarán la forma en que ha evolucionado la estructura de gobierno del Distrito Federal bajo la vigencia de la Constitución de 1917 hasta su conformación vigente a partir de la reforma política de 1997, las iniciativas presentadas en los últimos tres lustros para cambiar el basamento constitucional de la capital de la República y, en especial, las propuestas generadas de diciembre del 2012 hasta agosto del 2013 para encaminar la expedición de una Constitución para la Ciudad de México.

I. Evolución de la estructura constitucional del Distrito Federal

A. El Congreso Constituyente de 1917

En el Congreso Constituyentes de 1916-1917, celebrado en la ciudad de Querétaro por convocatoria del primer jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, se dio cita un grupo revolucionario con una propuesta institucional, aunque no homogéneo, lo cual se percibió en el debate sobre el Distrito Federal, como lo fue en otros temas trascendentes en la asamblea constituyente (derechos sociales, preeminencia del poder ejecutivo, separación Estado-Iglesia, el régimen de propiedad, por mencionar lo destacado).

Carranza propuso al Congreso Constituyente que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades, integradas democráticamente mediante el voto directo de los habitantes de dichas divisiones, con la salvedad de que la municipalidad de la Ciudad de México (lo que actualmente abarca el llamado “Centro Histórico”) fuera gobernada por un conjunto de comisionados, además de que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el seno del Constituyente se dio un interesante debate sobre la exclusión del municipio en la entonces reducida Ciudad de México, mientras que las municipalidades capitalinas conservarían la figura de un gobierno de tipo representativo. Las posiciones encontradas entre los constituyentes fueron: *a)* los partidarios del municipio en la Ciudad, por boca del diputado Heriberto Jara, consideraron que no eran justificadas las razones para la exclusión y sostuvieron que era posible la conviven-

cia entre los poderes federales y las autoridades municipales, y *b*) los partidarios de la exclusión consideraban que el municipio era incompatible con la federación, por cuestiones hacendarias y de manejo de la policía. La decisión fue por aplicar irrestrictamente la figura municipal: división territorial y autoridades electas popularmente denominadas ayuntamientos.¹

B. La Reforma de 1928

Las primeras experiencias municipales del Distrito Federal chocaron con la reedificación del autoritarismo presidencial, incubado en la misma Constitución. Durante la gestión del presidente Álvaro Obregón (1920-1924) se presentó un proceso de renovación de los ayuntamientos del Distrito Federal, en el cual resultó vencedor el Partido Cooperativista, que inició una política contraria a los intereses políticos personales del presidente-caudillo Obregón, particularmente vinculados con la imposición de su sucesor Plutarco Elías Calles. El proceso político de 1924 derivó en la rebelión liderada por el expresidente Adolfo de la Huerta, antiguo aliado político de Obregón y Calles, y apoyada en la Capital por el Partido Cooperativista. Obregón y Calles sofocaron cruentamente el movimiento y en el Distrito Federal erradicaron a sus enemigos. Superado el movimiento de De la Huerta, se inició la primera reforma constitucional sobre la organización político-administrativa del Distrito Federal, la cual eliminó las municipalidades e instauró una forma de organización centralizada, misma que se concretó en agosto de 1928, un mes después del asesinato del reelecto presidente-caudillo Obregón.

Esta reforma fue regresiva, en cuanto que eliminó una tradición política proveniente desde tiempos de la Colonia sobre el autogobierno de la Ciudad y sus poblaciones circunvecinas (municipalidades), acentuada con la posibilidad de elegir a sus gobernantes desde la Constitución federal de 1857, dejando en manos del Presidente la designación del llamado Gobernador del Distrito Federal, posteriormente denominado Jefe del Departamento Central o del Distrito Federal.

La creciente complejidad del Distrito Federal mexicano en todos sus aspectos durante la vigencia de la Constitución de 1917 fue enfrentada con cuatro reformas evolutivas, una de tipo involutiva y otra más de tipo “incidental”, hasta 1996. La de tipo involutiva es la antes mencionada de 1928, que desembocó en la desaparición de las municipalidades en que se dividía el Distrito Federal y la asunción plena del gobierno local por el Presidente, quien lo ejercería por los órganos que determinase la ley.² En este periodo se fortalece el poder presidencial y su mejor reflejo será el pleno gobierno sobre el cada vez creciente Distrito Federal, creciente en lo económico y demográfico.

¹ Diario de los debates del Congreso Constituyente, t. II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, pp. 288-298.

² *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928.

C. La Reforma de 1977

La primera reforma constitucional evolutiva aparece inmersa en la reforma política de 1977, con lo que se incorporan las figuras de referéndum e iniciativa popular para el ámbito local del Distrito Federal.³

D. La Reforma de 1987

La segunda reforma se da con la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, en 1987, que instituye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con una competencia legislativa material restringida, pues sólo podía expedir reglamentos de leyes locales, y las figuras de democracia semidirecta de la anterior reforma fueron eliminadas, sin que tuviesen aplicación práctica alguna.⁴ Esta reforma surgió como una respuesta tímida a los diversos movimientos sociales surgidos por los terremotos que sacudieron a la Ciudad en septiembre de 1985.

E. La Reforma de 1993

La tercera reforma constitucional (1993) nace como una respuesta a un ambiente social menos pasivo y con reclamos de variada índole, con especial relevancia en la elección de los gobernantes del Distrito Federal, en particular por los resultados de la elección federal de 1988, que provocó la paradoja política de que quien resultó ganador de la contienda presidencial, Carlos Salinas de Gortari, no obtuvo el primer sitio en la votación correspondiente al Distrito Federal y, de acuerdo con las disposiciones constitucionales entonces vigentes, estaba facultado para designar al Jefe del Departamento del Distrito Federal (en ese momento el nombramiento recayó en Manuel Camacho Solís).

Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional:⁵ el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y utilizar al artículo 122 como espacio *ad-hoc* en la Ley fundamental desocupando la fracción VI del artículo 73, y trasladar a la intervención ejecutiva federal en los estados de dicho artículo 122 para quedar como el párrafo primero del artículo 119; fijar expresamente la naturaleza de la capital del país (artículo 44); y remarcar la relevancia del Distrito Federal en lo tributario (fracción IV del artículo 31), el juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad (artículos 110 y 111, respectivamente), la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía (fracciones II y III del artículo 103) y la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (fracción VII del artículo 27).⁶

³ *DOF*, 6 de septiembre de 1977.

⁴ *DOF*, 10 de agosto de 1987.

⁵ *DOF*, 25 de octubre de 1993.

⁶ Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El nuevo artículo 122 nacido de esta cuarta reforma previó la dualidad de competencias en el ámbito distrital de las autoridades federales y locales y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los derechos de los habitantes del Distrito Federal y de la administración pública local, en cualquiera de sus modalidades. El artículo 122 se caracterizó por el prurito de fijar competencias y su técnica jurídica era clara y precisa. En cuanto a la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal sobresale una constante: impedir la preeminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión residentes en ese espacio geográfico, en especial se reafirmó el mando supremo de la fuerza pública en el Presidente de la República.

Por lo que toca a los órganos locales, en la tercera reforma aparecen innovaciones de tipo democrático: 1) la posibilidad de elegir por la vía indirecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la que se retiraba al poder ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, aplazada hasta 1997, y 2) la ampliación de la competencia de la Asamblea de Representantes para expedir leyes, de una manera enumerativa y sin la posibilidad de facultades implícitas. La distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes se regiría por dejar un conjunto cerrado de atribuciones a ésta y de manera residual asignar al poder legislativo federal el resto de la competencia para expedir leyes en el Distrito Federal. Con esto se aminoró el llamado “absolutismo constitucional” que atribuía al Congreso la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la ahora derogada fracción VI del artículo 73.⁷

F. La Reforma de 1994

La reforma “incidental” es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, dedicada al Poder Judicial, por la que se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial, a efecto de quedar incorporado en la estructura del artículo 122.⁸

Estos antecedentes del régimen constitucional mexicano sobre el Distrito Federal demuestran que conforme han aumentado los reclamos sociales de sus habitantes también se incrementan las previsiones en la Ley fundamental y la crisis política-

⁷ En cuanto a la reforma de 1993, cf. Elisur Arteaga Nava, “La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno”, en VV.AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 23-45; Jaime Cárdenas Gracia, “Comentario al artículo 122”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XI, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1994; Fauzi Hamdan Amad, “Algunas consideraciones en torno a las recientes reformas constitucionales concernientes al Distrito Federal”, en Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis (coords.), *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994, pp. 9-23; y Fernando Serrano Migallón, “La reforma al Distrito Federal”, en Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis, *op. cit.*, pp. 24-33.

⁸ Sobre la reforma judicial cf. Mario Melgar Adalid (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM-CH, 1995; ———, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, pp. 71-91.

económica de diciembre de 1994 alentó la retahíla de demandas en materia política, a la que no resultaba ajena la cuestión del gobierno del Distrito Federal.

G. La Reforma de 1996

La cuarta reforma relativa a la sede de los poderes federales no respondió al conjunto de la reforma política en que está inserta, como veremos a continuación.⁹

1) La naturaleza constitucional del Distrito Federal

El párrafo inicial del artículo 122 es incompleto en su pretensión de considerar que el artículo 44 de la propia Ley suprema fija la naturaleza del Distrito Federal. No es cabalmente cierto que el artículo 44 determine de manera completa la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues sólo aporta que es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰ Pero también el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación, lo que significa que adquiere la categoría de entidad federativa, como se desprende del artículo 43. La categoría de entidad federativa es reconocida por los artículos 26, 53, fracción III, 60 y 73, fracción XXIX-A, donde se abarcan igualmente a los estados y el Distrito Federal. El avance de la reforma de noviembre de 1993 consistió en resaltar la importancia del Distrito Federal como entidad federativa en el texto constitucional.

Es sabido que la magnitud territorial y el paulatino aumento demográfico del Distrito Federal excedieron la simple consideración de “residencia de los Poderes Federales” y conforme transcurrió este siglo no se procuró su redimensionamiento. El crecimiento urbano y demográfico, la industrialización dentro y alrededor del Ciudad de México, y la centralización permanente de las decisiones políticas y económicas han impuesto límites reales y efectivos para que el Distrito Federal ya no pueda transitar hacia la creación del estado del Valle de México. Ciertamente que el Distrito Federal supera con creces los requisitos para la formación de los Estados, conforme a la fracción III del artículo 73, pero no resiste la actual regulación constitucional del municipio libre. La implantación del municipio libre en el territorio

⁹ Sobre esta reforma cf. Eduardo Andrade Sánchez, *Las reformas políticas de 1996 en México*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997; Joel Carranco Zúñiga, *Régimen jurídico del Distrito Federal*. México, Porrúa, 2000; Eduardo Castellanos Hernández, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, 1998; Raúl Contreras Bustamante, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, México, Porrúa, 2003; Miguel Pérez López, “Estudio sobre el artículo 122 constitucional”, UAM-A, *Alegatos*, núm. 38, México, ene-abr. 1998, pp. 33-46; ———, “El control político en el régimen constitucional del Distrito Federal”, UAM-A, *Alegatos*, núm. 46, sep-dic. 2000, México, pp. 543-562; ———, “La reforma política del Distrito Federal mexicano”, en Roberto Ghiringhelli (coord.), *Aspetti del Federalismo Messicano*, Milán, Giuffrè Editore, 2000, pp. 61-86; y Elsa Roque Fourcade, “La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional”, UAM-A, *Alegatos*, núm. 34, México, sep-dic. 1996, pp. 651-656.

¹⁰ Esta determinación constitucional del Distrito Federal es consecuencia de la reforma publicada el 25 de octubre de 1993.

de lo que actualmente es la sede de los poderes federales significaría aumentos desproporcionados de autoridades municipales y de reglamentos que harían difícil la vida citadina por su innegable continuidad urbana. Ante cualquier tipo de división territorial que se intentase, el ámbito del Distrito Federal no resistiría el exceso de normatividad y de autoridades.

2) El derecho del Distrito Federal

En la sede de los poderes federales es conservada la dualidad legislativa. La reforma de 1996 reubicó el reparto de las facultades legislativas del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del gobierno del Distrito Federal. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal continúa como referente normativo, a manera de una especie de “Constitución local”, sin llegar a tener dicho carácter, y expedido por el Congreso federal. Con la reforma de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73, que fue el espacio constitucional del Distrito Federal durante la vigencia de la Carta de 1917, para dejar al artículo 122 como la disposición fundamental reguladora del ejercicio del poder político en dicha entidad federativa, donde el Congreso y la Asamblea ejercen un peculiar sistema de distribución de competencias legislativas.

a) La distribución de la función legislativa entre los órganos federales y locales del Distrito Federal

En el sistema federal mexicano ha predominando la fórmula de la Constitución de los Estados Unidos de América sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que recoge el artículo 124 y del que la doctrina constitucional mexicana ha elaborado estudios sobre su origen y aplicación, así como el desprendimiento de las llamadas facultades implícitas, coincidentes y concurrentes, por lo menos.¹¹ A esta forma de distribución se viene a sumar lo que el crecimiento complejo del Distrito Federal y la duplicidad de autoridades han provocado. Un reparto de competencias *sui generis* y de excepción, constituido desde la reforma de 1993, donde se partía de la enumeración de atribuciones de los órganos federales y locales

¹¹ Cf. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 101-127; Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2ª. ed., México, s.e., 1933, pp. 33-46; Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, pp. 135-142; Porfirio Marquet Guerrero, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1975, pp. 265-275; Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 5ª. ed., México, UNAM-III, 1982, pp. 250-256; ———, “Sistema federal mexicano”, en VVAA, *Los sistemas federales del continente americano*, México, FCE/UNAM-III, 1972, pp. 463-547; Palacio Díaz, Alejandro del, *Lecciones de teoría constitucional*, 2ª. Ed., México, Claves Latinoamericanas, 1989, pp. 188-198; Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, pp. 10-33; ———, *Derecho constitucional*, t. II, México, UNAM-CH, 1994, pp. 11-37; Enrique Sánchez Bringas, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995; y Antonio Martínez Báez, “Cursos de derecho constitucional”, en Obras, t. III, México, UNAM-CH, 1997. Un artículo renovador en los estudios sobre la distribución de competencias es el de Martín Díaz y Díaz, “México en la vía del federalismo cooperativo”, en VVAA, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana/Temis, 1996, pp. 129-173.

del Distrito Federal, con la peculiaridad en lo que hace a la expedición de leyes para esta entidad federativa de que la Asamblea de Representantes tendría una competencia determinada de manera enumerativa, con el agregado de “las demás que expresamente le otorga esta Constitución” (inciso h de la fracción V del artículo 122), y el Congreso de la Unión expediría las leyes en lo relativo al Distrito Federal, “salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes” (fracción VI del artículo 73); además de emitir el Estatuto de Gobierno. La modificación constitucional de 1996 conservó el residuo legislativo del Congreso de la Unión en relación con las facultades de la Asamblea Legislativa (fracción I del apartado A) ¹²

Si acaso la Asamblea Legislativa tuvo una trascendente ampliación de sus facultades legislativas, al ser dotada de la posibilidad de expedir leyes en materia electoral, siempre que se sujete a los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116, que a su vez es una imposición para los estados. Esa fracción IV del artículo 116 es un avance democrático y un retroceso del federalismo.¹³ Se entiende que bien cimentada la democracia local será superflua la imposición de principios a las constituciones locales desde la Constitución federal.¹⁴

b) *La jerarquía del derecho local del Distrito Federal*

El derecho local del Distrito Federal ha experimentado un espectacular ajuste a partir de la primera Asamblea Legislativa (1994-1997), cuya actividad legislativa resultó abundante y de buena calidad jurídica. Por ello, resulta importante remarcar la existencia de la duplicidad legislativa en la sede de los poderes de la Unión, por la confluencia de órganos federales y locales, sin dejar de percibir que el Congreso de la Unión continúa como un legislador complejo, al tener dos ámbitos: federal y local.

Junto al sistema constitucional de distribución de competencias del régimen federal, previsto en el artículo 124, tenemos un sistema paralelo y diferenciado en el Distrito Federal. A partir de la Ley fundamental se tiene que hacer una bifurcación para distribuir la función de expedir normas de alcance general: a) competencia **definida, taxativa y condicionada** a la Asamblea y b) competencia **residual, libre y abierta** al Congreso de la Unión.¹⁵

La Asamblea tiene una competencia legislativa **definida** en tanto que el artículo 122 establece de manera concreta los rubros materiales sobre los cuales debe expe-

¹² Miguel Pérez López, “La distribución de la potestad legislativa local en el Distrito Federal (Acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, México, ene-jun. 2001, pp. 227-237.

¹³ Miguel Pérez López, “La facultad legislativa en materia electoral en el Distrito Federal”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 6, México, ene-jun. 2000, pp. 165-183.

¹⁴ El transitorio octavo del decreto de reformas que nos ocupa (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996) dispone que el ejercicio de la facultad de la Asamblea para expedir la ley electoral del Distrito Federal entrará en vigor el 1º de enero de 1998, y la elección del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa sería regida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵ Miguel Pérez López, “El derecho local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 constitucional”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, junio de 1998, pp. 251-269.

dir leyes; **taxativa**, como complemento de la característica anterior, en el entendido de estar prevista de manera exacta, ni más ni menos materias puede abarcar el órgano legislativo local que las previstas expresamente en el artículo 122 o en otras disposiciones de la Ley suprema,¹⁶ y **condicionada** a que el Estatuto de Gobierno reitere exactamente las materias sobre las que la Asamblea puede legislar. En cuanto a la característica condicionante, resalta que el Estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de la Unión, por lo que hay una especie de control político de un órgano federal hacia un órgano local. La Asamblea no dispone de facultades implícitas como el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXX).

Por lo que hace al Congreso de la Unión, su función legislativa se caracteriza por ser **residual** en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no correspondan expresamente a la Asamblea local; **libre** en atención a que las materias sobre las que está en posibilidades de crear leyes superan una enumeración circunscrita, y **abierto** en cuanto a que la función legislativa del Congreso sólo atiende a las disposiciones de la Constitución federal para la emisión de leyes, sin subordinarse al Estatuto de Gobierno. A esto se debe señalar que además el Congreso de la Unión persiste como legislador federal, cuyas normas también se aplican en el ámbito local del Distrito Federal.

Singularizadas las características de los órganos legislativos para el Distrito Federal, tenemos que hay tres jerarquías normativas derivadas de la Constitución para ese ámbito territorial: la del derecho federal, la del derecho local elaborado por los órganos federales y la del derecho local expedido por los órganos locales del Distrito Federal. Para las tres jerarquías indiscutiblemente opera el mandato del artículo 133, respecto a la supremacía de la Constitución federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma.

En cuanto a la jerarquía del derecho del Distrito Federal emitido por sus autoridades locales se presenta la cuestión concerniente al Estatuto de Gobierno. Las atribuciones de la Asamblea, y entre ellas las concernientes a su función legislativa, están restringidas a lo expresamente determinado por el Estatuto de Gobierno.¹⁷ Dicho ordenamiento fija las bases del gobierno local del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, la organización de la administración pública local, el Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ahora bien, el lugar del Estatuto de Gobierno dentro de la jerarquía del derecho local es como una disposición secundaria frente a la Constitución, al mismo nivel de la legislación del Congreso de la

¹⁶ Como son los artículos 31 fracción IV (materia tributaria) o 134 (régimen de los contratos administrativos), en relación con el inciso o de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

¹⁷ El encabezado de la fracción VI de la base primera del apartado C del artículo 122 prevé: “La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades”. La diferencia es radical con lo que expresaba la fracción IV del mencionado artículo en la reforma de 1993: “La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para [...]”, y a este particular no le afectaba lo previsto en la fracción I del mismo artículo, donde estaba señalado el contenido del Estatuto de Gobierno.

Unión para el Distrito Federal y superior respecto al derecho local emanado de los órganos locales, especialmente la actividad legislativa de la Asamblea. Las leyes que ésta emita estarán subordinadas frente al Estatuto expedido por el Congreso. Como se aprecia la competencia legislativa de la Asamblea está ahrojada por el Estatuto, cuando sólo debiera serlo por la Constitución.

c) La organización política del Distrito Federal: el equilibrio constitucional como forma de control político

Las constituciones tratan de fijar tanto el vértice superior de validez jurídica como lograr el equilibrio entre los órganos que ejercen el poder político. Para tal efecto, establecen las competencias, formas de integración y de interrelación de los órganos, y los mecanismos por los cuales se procura que las extralimitaciones de un órgano sean detenidas por los otros. La fórmula del control político dota de estabilidad y certeza al entramado estatal en las relaciones de poder, propensas a desbocarse. El constitucionalismo, como corpus jurídico-político, postula límites objetivos y ciertos de los compartimientos de los órganos de poder, a través de la distribución de competencias y de hacer real la idea del Estado de derecho. En un sistema federal se amplía el espectro de formas de control político, que por lo regular se estudian de la federación hacia los estados miembros, sin considerar que éstos también pueden controlar la actividad federal, aunque de manera mínima, como sería en el procedimiento revisor de la Constitución, donde por lo regular se les otorga la atribución de aprobar las adiciones y reformas constitucionales.

En el federalismo, las formas de control político se diversifican, como consecuencia natural de la expansión de atribuciones entre federación y estados miembros, por lo menos. El sistema constitucional se vuelve complejo y el equilibrio constitucional es más difícil de guardar, sobre todo cuando el poder federal abarca espacios formalmente reservados a las autoridades locales.

En el caso mexicano, la dificultad del esquema federal crece a partir de la reforma de 1993 relativa al Distrito Federal con una distribución de competencias ad-hoc para el gobierno de la capital del país entre autoridades federales y locales, que deviene embrollada con la reforma de 1996. En el vigente artículo 122, el equilibrio aparece condicionado por la preocupación constante de que los poderes federales resulten rehenes de la autoridad local del Distrito Federal. Esa preocupación permea el reparto de competencias y las formas de control de la federación hacia las autoridades locales, que en la última reforma desmerece el afán democrático para el Distrito Federal, pues por unos avances se quitan otros de la reforma anterior y se mantiene una ominosa “espada de Damocles” sobre el Jefe de Gobierno, contraria a la esencia democrática manifestada en el artículo 39, el que establece que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Sucintamente el esquema constitucional de los llamados órganos de gobierno locales del Distrito Federal, conforme a la reforma de agosto de 1996, quedó conformado de la siguiente forma:

- a) La estructura y competencia de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal resultan disminuidas frente a las instituidas para la Asamblea de Representantes, además de que el Estatuto de Gobierno aparece como un condicionante de la competencia del órgano legislativo local. La competencia apenas aumentó, para incorporar la materia electoral.
- b) El Jefe de Gobierno sustituye la figura del Jefe del Distrito Federal, quedando como el titular de la administración pública, aunque disminuido en lo que hace a las cuestiones de procuración de justicia y de seguridad pública, donde éstas materias, concentradoras del ejercicio de la fuerza pública local, serán compartidas de manera diferenciadas entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno.
- c) Los controles que los poderes federales ejercen sobre los órganos locales del Distrito Federal están concentrados en la expedición del Estatuto de Gobierno, la aprobación por el Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento, la facultad del Senado, y en su defecto de la Comisión Permanente, para destituir al Jefe de Gobierno, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
- d) En lo que toca al control político local, ocurren el procedimiento parlamentario entre la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, como son las iniciativas de ley, el veto y la promulgación de leyes.
- e) La reforma de 1996 incluyó un conjunto de principios que deben ser considerados en el Estatuto de Gobierno sobre la organización de la administración pública local: la distribución de atribuciones entre los distintos órganos administrativos locales y la fijación de los “órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal”, que conservaron la denominación de “Delegaciones”.
- f) Otra aportación de la reforma de 1996 fue la posibilidad de elegir de manera universal, libre, secreta y directa a los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales, los llamados “Jefes Delegacionales”.
- g) En lo que toca a la procuración de justicia, el Procurador local será nombrado —no electo— en los términos del Estatuto, y en este caso no hay referencia expresa de que la Procuraduría esté adscrita orgánicamente a la administración pública, por lo que su regulación interna quedará a cargo del Congreso de la Unión.
- h) La cuestión de la seguridad pública resulta más complicada, pues es enfrentada con una parcelación de atribuciones: el Presidente de la República conserva el **mando de la fuerza pública** del Distrito Federal,¹⁸ el Jefe de Gobierno del Distrito Federal surge como **director de los servicios de seguridad pública**¹⁹ y existirá un servidor público que tendrá el **mando directo de la fuerza pública local**.²⁰

¹⁸ Apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción VII del artículo 115.

¹⁹ Inciso e de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

²⁰ Apartado E del artículo 122.

- i) Además, el Congreso de la Unión mantiene la facultad de legislar sobre dicha materia en dos ordenamientos: el Estatuto de Gobierno, donde se proveerá sobre el nombramiento y remoción del encargado del mando directo y se definirá la forma en que el Jefe de Gobierno ejercerá su papel directivo en la seguridad pública, y la Ley de Seguridad Pública.²¹ El tema de la seguridad pública es un factor determinante de la gobernabilidad de la ciudad, sobre todo ahora que los índices delictivos aumentan desorbitadamente, sin embargo la respuesta constitucional sólo atiende a puntos de equilibrio entre poderes y olvida uno de los grandes problemas nacionales de nuestro momento, que reclama solución.

H. Reformas tangenciales al régimen constitucional del Distrito Federal de 1996

De esta manera, el régimen constitucional del Distrito Federal contenido en el artículo 122, permanece inalterado en esencia, aun cuando varias reformas constitucionales posteriores a 1996, de suyo trascendentes, pero tangenciales en cuanto al estatus constitucional del Distrito Federal, han incidido en el citado precepto, sin que, repito, signifiquen cambios radicales a la estructura de gobierno y al orden jurídico de la Ciudad de México. Acaso la única modificación que de alguna manera puede decirse que ha incidido de alguna forma en la estructura constitucional capitalina es la reforma en materia política de agosto del 2012.

1) Inhibición del Jefe de Gobierno para ser Presidente de la República

La primera modificación fue la reforma a la fracción VI del artículo 82, que agregó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la relación de los servidores públicos inhibidos para asumir el cargo de Presidente de la República, a menos que se separen de su cargo seis meses antes del día de la elección.²²

2) La reforma electoral del 2007

En el mismo año 2007, se emitió la reforma en materia electoral: en la enmienda constitucional de diciembre de dicho año fue modificado el contenido del inciso f de la fracción V, de la Base Primera, del apartado C del artículo 122, a efecto de establecer que la competencia de la Asamblea Legislativa en materia electoral estaría sujeta a las nuevas disposiciones del artículo 116 en la misma materia, además de asimilar las referencias de este último precepto fundamental de gobernador, diputados locales y ayuntamientos con las de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, respectivamente.²³

²¹ El fundamento de lo concerniente al Estatuto de Gobierno está contenido en el apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción II del apartado A del mismo precepto constitucional, el correspondiente a la Ley de Seguridad Pública en la fracción I del mismo apartado A.

²² “Decreto por el que se reforma la fracción VI, del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio del 2007.

²³ *DOF*, 13 de noviembre del 2007.

- 3) La reforma en materia de gasto público, fiscalización y administración de los recursos económicos públicos.

La tercera reforma constitucional tangencial es la dedicada al gasto público, fiscalización y administración de los recursos económicos públicos, por virtud de la cual se establecieron tres cuestiones específicas para la entidad de fiscalización del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal. La primera consiste en que dicho órgano será encabezado por un titular, dejando atrás la posibilidad de una titularidad colegiada. En segundo lugar, se precisó la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes que organicen la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad, el gasto público y la entidad de fiscalización del Distrito Federal, señalando las características de este órgano y los principios de la función de fiscalización.²⁴ Finalmente, se actualizaron las facultades de revisión de la Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con los criterios que estipula en la ahora restablecida fracción VI del artículo 74.²⁵

- 4) La reforma sobre topes salariales de servidores públicos

Otra reforma constitucional, y tangencial con respecto al régimen del Distrito Federal es la conocida como de los “topes salariales del Estado Mexicano”,²⁶ en virtud de esta modificación, que tiene como eje rector la modificación del artículo 127, cambió el contenido del primer párrafo del inciso f) de la fracción V, de la Base Primera, del apartado C del artículo 122, a efecto de que en el presupuesto de egresos, aprobado por la Asamblea Legislativa, al señalar las remuneraciones de servidores públicos del Distrito Federal deberán sujetarse a las bases previstas en el citado artículo 127. Además se adicionó un segundo párrafo a dicho inciso, recorriéndose en su orden los entonces párrafos segundo a quinto, donde se previó que los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables. Como quedó expresado, las nuevas previsiones del artículo 122 quedan ligadas sistemáticamente al contenido del reformado artículo 127, en que se abarca a los servidores públicos

²⁴ Inciso e de la fracción V, de la Base Primera, del apartado C del artículo 122.

²⁵ La reforma dedicada al gasto público, fiscalización y administración de los recursos económicos públicos, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo del 2008. Sobre dicha reforma, cf. Miguel Pérez López, “Gasto público, fiscalización y administración de los recursos públicos”, Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, ene-jun. 2010, pp. 189-221.

²⁶ *DOF*, 24 de agosto del 2009. Sobre esta reforma, cf. Miguel Pérez López, “El régimen constitucional de las remuneraciones de los servidores públicos del Estado Mexicano”, Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, ene-jun. 2010, pp. 428-446.

del Distrito Federal, de sus entidades y dependencias, así como de su administración paraestatal, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, como sujetos del derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

En la fracción VI del nuevo artículo 127 se prevé que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de dicho precepto y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el artículo 127.²⁷

5) Las reformas sobre el Consejo de la Judicatura local, Derechos Humanos, Amparo y límites territoriales

Finalmente, tenemos la modificación a la fracción II de la Base Cuarta del apartado C del artículo 122, por la cual se elimina la referencia de los jueces de paz en la conformación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal,²⁸ que podría ser calificada como “menor”, sin embargo presenta una cuestión transcendente: el empleo del término “Poder Judicial” en la estructura jurídico-política de la Ciudad de México.

No dejemos de ver que las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y del juicio de amparo, de junio del 2011, sin duda tienen un impacto directo sobre la actuación de las autoridades locales del Distrito Federal, pero de ninguna manera alteran la estructura constitucional de la Capital de la República.²⁹ Lo mismo podría decirse de la reciente reforma en materia de solución de controversias sobre límites territoriales.³⁰

6) La reforma política del 2012

En el cuerpo de la reforma política de agosto del 2012, encontramos dos cambios en la configuración fundamental del Distrito Federal, centrados en la Base Primera del Apartado C del artículo 122:

²⁷ De acuerdo con el cuarto transitorio del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Federal, en materia de topes salariales máximos, publicado el 24 de agosto del 2009, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación correspondiente, en los términos de dicho decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

²⁸ *DOF*, 27 de abril del 2010.

²⁹ *DOF*, 6 y 10 de junio del 2011. En la nueva fracción III del artículo 104, reformado el 6 de junio del 2011, se mantiene un error constitucional que viene desde la reforma política de agosto de 1996, que incide en el Distrito Federal, al mantener una redacción propia de la reforma constitucional de 1993 relativa a la Capital. De lograrse la reforma constitucional del Distrito Federal, es de desearse que los legisladores tomen en cuenta este vigente error de la fracción III del artículo 104.

³⁰ *DOF*, 15 de octubre del 2012.

- a) La reforma de la fracción III de la Base Primera, por la que fue fijado un límite invariable para que, en la conformación de la Asamblea Legislativa, en ningún caso un partido político pueda “contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento”. Esta limitación debe estar en el Estatuto de Gobierno local, de acuerdo al contenido del apartado C del artículo 122, y reiterada en el Código electoral local.
- b) La adición del inciso o a la fracción V de la Base Primera, con el consecuente recorrido del orden del entonces inciso o) para quedar como p por la que fue ampliada la competencia de la Asamblea Legislativa para fijar legalmente los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa (se entiende de leyes y decretos) ante el mismo órgano legislativo local, en sintonía con los cambios introducidos sobre el derecho de iniciativa ciudadana para los ámbitos federal (artículos 35, fracción VII, y 71, fracción IV) y local de los Estados de la Unión (artículo 116, fracción II in fine).³¹ Es de destacarse que el órgano revisor de la Constitución en esta reforma en materia política omitió referencia expresa para el Distrito Federal, que regulase el nuevo derecho político de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia, en este caso, local de la Capital Federal (artículo 35, fracción VIII), lo cual se explica para los Estados de la Unión, por su autonomía constitucional, pero no para el Distrito Federal, sometido a un “encorsetado” régimen constitucional, explicado en los estudios de este volumen.

II. Las propuestas de reforma política para el Distrito Federal (1998-2010)

Desde 1997, bajo la vigencia del nuevo entramado constitucional para el Distrito Federal, se han presentado varias propuestas de reforma para la Ciudad. Veamos las más importantes, antes de referirnos a las presentadas en el 2013.

A. Propuesta de 1998

La primera iniciativa profunda de enmienda del régimen constitucional del Distrito Federal fue la promovida por el Diputado Alejandro Ordorica Saavedra, en su cali-

³¹ En el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, su artículo segundo transitorio impone el deber a los Congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de adecuar su legislación secundaria conforme a las reformas y adiciones contenidas en dicho Decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor, que, conforme al artículo primero transitorio, sería el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

dad de Presidente de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, documento que proponía la creación del Estado-Capital.

B. Propuesta de 2001

La segunda propuesta consistió en la iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante la Cámara de Diputados, en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, misma que se caracterizó por tener el consenso de todas las fracciones parlamentarias en la Asamblea, apoyadas por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, y en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el Senado de la República fue detenido el procedimiento de revisión constitucional, en virtud de cuestionarse la facultad de la Asamblea para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución General de la República.³²

C. Propuesta de 2006

El tercer intento por transformar los fundamentos constitucionales del Distrito Federal ocurrió durante el proceso electoral para renovar los órganos de gobierno locales en julio del 2006. En esa ocasión, el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Jefatura de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, propuso un equipo de trabajo que se abocara a estudiar la expedición de una Constitución para el Distrito Federal. Dicho equipo fue coordinado por Alejandro Rojas Díaz Durán, del que se obtuvieron dos obras compiladoras de los estudios y propuestas vertidas.³³ Sin embargo, una vez llegado al cargo de Ejecutivo de la entidad, fue interrumpido el proceso que diera forma a las propuestas, o en todo caso, quedó soterrado, al menos para la opinión pública y la academia.

D. Propuesta de 2010

1) Propuesta de la senadora Moreno Uriegas

Como cuarta propuesta de modificación al encuadramiento constitucional de la Capital de la República, de corte que me permito calificar cuando menos de radical, tenemos la iniciativa presentada en marzo de 2010, por la senadora del Partido Revolucionario Institucional (PRI), María de los Ángeles Moreno Uriegas, que impulsó una amplia reforma a los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122, bajo la premisa de atender la singularidad del Distrito Federal.³⁴ En algunos aspectos, la propuesta resulta en extremo puntillosa y en otros,

³² Cf. Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, *Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2003.

³³ Alejandro Rojas Díaz Durán, *Constitución del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2007; ———, *Constitución de la Ciudad de México*, México, Porrúa, 2008.

³⁴ Iniciativa de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta del Senado*, 23 de marzo del 2010.

a mi juicio, con ribetes regresivos en cuanto a los avances democráticos de la reforma de 1996. Por ejemplo, la creación de la figura de la “Gran Alcaldía y del Alcalde”, en sustitución de la figura del Jefe de Gobierno. Una de las innovaciones relevantes de la iniciativa viene a ser la creación de la Corte de Justicia, que conocería de controversias derivadas de la invasión de las competencias que establezcan el Estatuto y las leyes, así como de las llamadas acciones de “supremacía estatutaria”, respecto de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa.

2) Propuesta de la Asamblea Legislativa (2010)

La última iniciativa de modificación constitucional tuvo un origen peculiar. En el 2009, la Asamblea Legislativa, V Legislatura, decidió crear una Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal para reelaborar la iniciativa del 2001 y continuar con el proceso político de modificar el esquema constitucional de la Capital.³⁵

En agosto del 2010, por consenso de los tres órganos del gobierno capitalino y de todas las fuerzas políticas del Distrito Federal, se llegó al acuerdo de proponer al Congreso de la Unión una reforma al artículo 122 para consolidar a la Ciudad de México como entidad soberana, con jurisdicción propia (sic), con derechos plenos e iguales al del resto de entidades y como sede de los poderes federales y capital de la República.

La propuesta de los órganos locales capitalinos, formalmente asumida por la Asamblea Legislativa, cuya Comisión de Gobierno entregó la iniciativa al Senado de la República, el 11 de agosto del 2010. La idea toral de la propuesta estriba en que la Asamblea Legislativa se erija en Constituyente local y proceda a discutir y expedir una Constitución para la Ciudad de México. La denominación tradicional de Ciudad de México se sobrepondría a la tradicional figura de Distrito Federal.

Se pretendía resolver, así, un dilema histórico nacido desde 1824 —cuando, copiando la fórmula estadounidense, se decidió hacer de la Ciudad de México la sede de los poderes federales— y se abre la puerta para que la Ciudad tenga su propia Constitución. La propuesta de agosto del 2010 señala que el Ejecutivo local, además de las vigentes atribuciones del Jefe de Gobierno, podrá designar y remover a los encargados de la Seguridad Pública y de la Procuración de Justicia, indultar a reos del fuero común y proponer el techo del endeudamiento público local. El Legislativo capitalino podría legislar en todas las materias no asignadas expresamente a la Federación —incluyendo Seguridad Pública—, se integraría al órgano revisor de la Constitución federal (artículo 135), tendría facultades para iniciar procesos legislativos federales, fijar el nivel de la deuda pública y ratificar los nombramientos de los responsables de la seguridad pública local, entre otras cuestiones. En su carácter de Constituyente local, la Asamblea determinaría la división territorial de la Ciudad.

³⁵ Cf. Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal. Reforma Política del Distrito Federal. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f-8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>>.

En cada una de las demarcaciones resultantes habría un órgano colegiado de gobierno, cuyos integrantes serán electos y, entre ellos, su titular. Esto daría pie a una figura similar al ayuntamiento de los municipios, que bien podría llamarse cabildo, sin asimilar totalmente la estructura constitucional del municipio.

A su vez, el Poder Judicial local fortalecería su carácter autónomo y unitario, lo mismo que los órganos electorales, de protección no jurisdiccional de derechos humanos y de transparencia.

En el texto constitucional se erigiría el “principio de capitalidad para la Ciudad de México”, por lo cual los poderes locales garantizarán el funcionamiento de los poderes federales y sus instituciones, en tanto la Federación proveerá los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de la centralidad.

Esta propuesta de la Asamblea fue entregada al Senado, donde un grupo de senadores del PRD y de los partidos Acción Nacional (PAN), del Trabajo (PT) y Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano), la hicieron suya, tornándola formalmente en iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución federal, a efecto de superar los escollos formales enarbolados contra la iniciativa de cambios constitucionales proveniente de la Asamblea Legislativa en el 2001, misma que también había sido apoyada por todas las fuerzas políticas de la Capital.³⁶

A la fecha, la iniciativa continúa radicada en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales (del Distrito Federal); y de Estudios Legislativos, en turno de dictamen.

III. Nuevos aires para la Ciudad de México:

Hoja de ruta de las propuestas de 2013

A las iniciativas de reforma constitucional sobre el cambio radical del Distrito Federal, se deben agregar los pronunciamientos, los compromisos y una propuesta para reformar el sistema de la Constitución Federal concerniente a la Capital de la República.

A. Convocatoria del Jefe de Gobierno electo

El 7 de noviembre del 2012, en el Palacio de Minería, el Jefe de Gobierno del DF electo, Miguel Ángel Mancera Espinosa, con la presencia de los líderes del PRI, PAN y PRD en el Senado, convocó a los partidos políticos, a las instituciones académicas y a la sociedad, a reiniciar la Reforma Política de la Ciudad de México, la

³⁶ Iniciativa de diversos Senadores del PRD, Convergencia, PAN y PT, con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del Distrito Federal, en *Gaceta del Senado* de 14 de septiembre de 2010.

cual pasa por la necesaria reforma del artículo 122, entre otros preceptos constitucionales.

B. El pacto por México

El 2 de diciembre de 2012 se suscribió el Pacto por México entre el Presidente de la República y los líderes nacionales del PRI, PAN y PRD, donde el compromiso 91 de dicho Pacto está dedicado a la reforma política del Distrito Federal.

En el Pacto aparecen los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, donde su apartado 5.4 está dedicado a la Reforma del Distrito Federal. En dicho apartado se despliegan los siguientes puntos, ya expuestos en el mencionado compromiso 91:

- a) Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México, considerada como la Capital de la República.
- b) Se dotará una Constitución propia para el Distrito Federal.
- c) Serán revisadas las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa.
- d) Para el ámbito de las Delegaciones se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, similar a los ayuntamientos.
- e) Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.³⁷

En la estructura del Pacto por México se constituyó una mesa temática para el Distrito Federal, integrada por la senadora Alejandra Barrales (PRD), el diputado federal Julio César Moreno (PRD), el presidente del PAN en el Distrito Federal Mauricio Tabe, José Luis Luege (PAN), la senadora Areli Gómez (PRI), la diputada Laura Barrera (PRI), Porfirio Muñoz Ledo, Comisionado para la Reforma Política del Distrito Federal como representante del gobierno capitalino, y Aurelio Nuño, como representante del gobierno federal.

C. Propuesta del Jefe de Gobierno

Desde la toma de posesión de Mancera Espinosa como Jefe de Gobierno del Distrito Federal (5 de diciembre de 2012), se han dado pasos a favor de la transformación constitucional de la Capital, como se relata a continuación.

1) La Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal

El 27 de diciembre de 2012 se publicó, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Decreto por el que se crea la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal, considerada como “una instancia de asesoría y apoyo al Jefe de Gobierno para avan-

³⁷ Pacto por México, “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”, [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://pactopormexico.org/acuerdos/#gobernabilidad-democratica>>.

zar en la discusión, consulta, coordinación y construcción de acuerdos y consensos que permitan concretar la Reforma Política del Distrito Federal” (artículo primero), y a cargo de un Comisionado para la Reforma Política (artículo segundo). Dicha oficina estaría adscrita directamente al Jefe de Gobierno y acordaría de manera directa con éste (artículo séptimo).

El comisionado para la reforma política cuenta con muy amplias facultades para el desempeño de su función (artículos segundo y tercero). Además, la Unidad tendría adscrito un Consejo que sería “un cuerpo colegiado plural de opinión, asesoría y consulta permanente del Comisionado para el ejercicio de las atribuciones que se le confieren”, compuesto por doce personalidades de reconocida experiencia y trayectoria (artículo cuarto).

El Jefe de Gobierno designó como titular de la Unidad al experimentado político Porfirio Muñoz Ledo.³⁸

El Consejo de la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal quedó instalado el 11 de abril de 2013.³⁹ Uno de los integrantes del Consejo, el distinguido politólogo Arnaldo Córdova, ha expresado que debe retomarse en sus términos la iniciativa de la Asamblea Legislativa de 2010, radicada en el Senado.⁴⁰

2) Comparecencia ante el Senado

El 30 de abril del 2013, el Jefe de Gobierno acudió a una reunión de trabajo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores para exponer su propuesta de reforma política y obtuvo el respaldo de los líderes de las bancadas del PRI, PAN y PRD para seguir adelante con una transformación del régimen constitucional del Distrito Federal.⁴¹

El 11 de julio del 2013 fueron instalados foros delegacionales para informar a la ciudadanía sobre la Reforma Política del Distrito Federal.⁴²

³⁸ Respecto a la posición de Porfirio Muñoz Ledo en su calidad de presidente del Consejo para la Reforma Política del Distrito Federal, V. Elia Aurora Almanza Amaro, “Urge reconocimiento como estado 32: Muñoz Ledo”, *Suplemento DH, Milenio Diario*, México, 5 de agosto del 2013.

³⁹ Gabriela Romero, “Mancera convoca a un gran acuerdo social para la reforma política del DF”, *La Jornada*, México, 12 de abril del 2013.

⁴⁰ Arnaldo Córdova, “Una iniciativa perfectible”, *La Jornada*, México, 16 de junio del 2013. Cf. José Agustín Ortiz Pinchetti, “La reforma del DF... ¿va?”, *La Jornada*, México, 16 de junio del 2013.

⁴¹ Leticia Robles de la Rosa, “Mancera asiste al Senado para impulsar la Reforma Política del DF”, *Excélsior*, 1 de mayo del 2013 y Johana Robles, “Pide Mancera iniciar reforma”, *El Universal*, 1 de mayo del 2013.

⁴² Ana Cecilia Méndez, “Mancera pide una ‘reforma política sin condiciones’; llama a la unidad”, *Milenio Diario*, 12 de julio del 2013. “Una reseña sobre el proceso político de la reforma en el primer semestre del 2013” se encuentra en Luis Alberto Linares Cubillas, Elia Aurora Almanza Amaro y Abraham Cornejo, “Consenso entre las fuerzas políticas para la reforma”, *Suplemento DH, Milenio Diario*, 5 de agosto del 2013.

3) La propuesta ante el Pacto por México

El 13 de agosto del 2013, el Jefe de Gobierno presentó su propuesta de reforma política para el Distrito Federal al Consejo Rector del Pacto por México, durante la instalación de las siete mesas de trabajo para la reforma política-electoral. En dicho documento se proponen modificaciones a los artículos 40, 41, 43, 44, 71, 76, 122, 124 y 135. De acuerdo con las notas periodísticas de dicha ocasión, en dicho documento se plantea la creación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: se formará una Junta Instaladora de la Asamblea Constituyente a más tardar el 14 de abril del 2014, la Asamblea Constituyente iniciará sus trabajos el 15 de mayo del 2014 y deberá concluir su función el 31 de agosto del 2014. La Junta de Coordinación Política del Senado de la República fungirá como garante de la instalación del Constituyente local.⁴³

En la propuesta de Mancera destaca la eliminación de la ominosa y antidemocrática facultad del Senado para remover al Jefe de Gobierno y la restricción a la facultad del Ejecutivo federal de remover al mando directo de la fuerza pública sólo por las causas graves que pongan en riesgo el funcionamiento de los Poderes de la Unión. Asimismo, se sugiere la asunción de formas de gobierno colegiado en las delegaciones.⁴⁴

Esta propuesta se suma a las otras cuatro iniciativas de reforma política sobre el Distrito Federal depositadas en el Senado de la República.⁴⁵

IV. Comentarios finales

Para postular un cambio en el entramado constitucional de la Capital de la República, deben evaluarse *a)* las experiencias de quince años de gobierno local propio y democrático (cuatro Jefes de Gobierno constitucionales y dos Jefes de Gobierno sustitutos, todos provenientes del PRD); *b)* los avances y retrocesos en los gobiernos de las demarcaciones territoriales o “Delegaciones” como las denomina el Estatuto de Gobierno, y *c)* tomar en cuenta la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que es la experiencia más cercana a la realidad mexicana, a diferencia de otras capitales federales como Washington, Ottawa, Caracas o Brasilia, por mencionar los casos de las federaciones de América.

Como profesor de Teoría Constitucional de mi Casa Abierta al Tiempo, dedicado al estudio del Distrito Federal, me atrevo a aventurar una propuesta para llevar a

⁴³ Penélope Aldhaz, “Presenta Mancera reforma política”, *El Universal*, 14 de agosto del 2013.

⁴⁴ *Loc. cit.*, cf. Gobierno del Distrito Federal. “Propuesta de Reforma Política del Distrito Federal busca autonomía y capitalidad de la CDMX”. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.noticiasdetucidad.df.gob.mx/?p=63077>>.

⁴⁵ Penélope Aldhaz, “Discutirán reforma política del DF con 5 iniciativas”, *El Universal*, 14 de agosto del 2013.

buen puerto los trabajos de las reformas y adiciones constitucionales que actualmente están sometidas a estudio y discusión:

- a) Modificar la denominación del Título Quinto de la Constitución Federal, para quedar simplemente como “De los Estados de la Federación”, y que el artículo 122 sólo enuncie que el gobierno de la Ciudad de México y de sus demarcaciones territoriales se regirá por su Constitución local.
- b) Que la Asamblea Legislativa por elegirse en el 2015 sea habilitada como poder constituyente local, a efecto de que la ciudadanía sea informada oportunamente de la importancia de su papel creador de la Constitución local y que los diputados electos lo sean con dicho mandato. Con ello se dotaría de legitimidad a la Asamblea Constituyente. Con respecto de la propuesta del Jefe de Gobierno de agosto del 2013, debe aclararse si su propuesta de Asamblea Constituyente es distinta de la actual Asamblea Legislativa.
- c) Que las universidades públicas asentadas en el Distrito Federal propongan tres profesores de Derecho Constitucional para que asuman temporalmente el cargo de diputados constituyentes no electos *ad interim* en la Asamblea, concluyendo su encargo una vez aprobada la Constitución local. De igual manera, de las universidades privadas de la Ciudad sean elegidos tres catedráticos de dicha disciplina jurídica para que sean considerados para los cargos propuestos.
- d) Que los presidentes de la Comisión de Derechos Humanos y del Instituto Electoral capitalinos tengan voz y voto en las discusiones de la Asamblea en funciones de poder constituyente.
- e) Que sea fijado un plazo de seis meses improrrogables para la celebración de los trabajos constituyentes de la Asamblea.
- f) Con el fin de consolidar la raigambre democrática de la nueva ley fundamental capitalina, una vez que sea expedida la Constitución de la Ciudad de México deberá someterse a referéndum, bajo la autoridad del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los siguientes tres meses de su aprobación. En este caso, los transitorios de la reforma a la Constitución Federal deberán reglamentar el referéndum. De esta manera y con apoyo en la vieja pero vigente doctrina de Emilio Rabasa, se superaría la tradición de las constituciones “impuestas”, divisa común del constitucionalismo mexicano, para introducir las constituciones “ratificadas”.

Estamos ante una magnífica oportunidad de avance para las instituciones democráticas de la Capital del país, la cual relega propuestas regresivas respecto del actual encuadramiento constitucional del Distrito Federal. Por ello, es de desearse que las instituciones involucradas en el proceso político-constitucional honre el compromiso democrático de la ciudadanía de la Capital, y veamos la expedición democrática y la ratificación popular de la ***Constitución de la Ciudad de México***.

V. Conclusiones

De lo expuesto, se llega a las siguientes conclusiones:

Primera. El Distrito Federal como capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los poderes federales y entidad federativa, ha sido objeto de reformas constitucionales paulatinas que en los últimos 20 años han tratado de incorporar elementos de corte democrático para atender los reclamos ciudadanos.

Segunda. La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de agosto de 1996, dedicada a proporcionar un nuevo encuadramiento jurídico para el sistema electoral, abarcó también al Distrito Federal, por lo que fue reformado el artículo 122 de la Ley Suprema, espacio constitucional dedicado a la sede de los Poderes de la Unión desde la reforma constitucional de octubre de 1993, precepto que ha sido objeto de diversas reformas a fin de adaptar dicho encuadramiento fundamental a distintas modificaciones ajenas al régimen constitucional de la Capital.

Tercera. A lo largo de quince años se han presentado intentos de reforma del esquema institucional del Distrito Federal, cuyo común denominador ha sido consolidar el avance democrático de la Ciudad de México y en los últimos años, de plano, proponen la creación de una Constitución de la Ciudad, mantener su naturaleza de Capital de la República y tratar de equipararla, en la medida de lo posible, con los Estados de la Unión, sin desconocer sus peculiaridades políticas, demográficas y territoriales, que dificultan la metamorfosis del Distrito Federal en un Estado. Superan ortodoxias de la doctrina constitucional.

Cuarta. La vía para transformar el territorio del vigente Distrito Federal mexicano en un nuevo Estado, en cualquiera de sus modalidades experimentales (reducción o ampliación de su espacio geográfico o traslado de los poderes federales), enfrenta el dilema de tener los elementos para serlo, pero que no admite la división municipal típica en un reducido territorio con una continuidad demográfica y un esquema de prestación de servicios públicos que vuelve inviable la aplicación directa del régimen del artículo 115, por lo que debe mejorarse la participación ciudadana en la toma de decisiones para la ciudad y sus demarcaciones históricas, auspiciar el fortalecimiento institucional de los órganos locales con respeto a la presencia de los poderes de la Unión, eliminar la facultad del Senado para destituir al Jefe de Gobierno sin pretender atribuírsela a la Asamblea, dejar que éste órgano legislativo sea quien modifique la que sería la Ley Suprema de la Capital y promover el mejoramiento del clima político capitalino, que seguramente operara como onda expansiva de la democracia nacional.

Quinta. La renovación política de diciembre del 2012, tanto en los espacios del poder federal como en las instituciones capitalinas, ha dado pie a un renacimiento de las propuestas para modificar el régimen constitucional de la Capital, donde el Senado de la República, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno han asumido un papel protagónico en pro de los cambios encaminados a cambiar la naturaleza cons-

titucional del Distrito Federal para asumirlo como Ciudad de México, entidad del pacto federal, y dotarla de una Constitución Política que sea su referente fundamental, con lo que se abandonarían el barroquismo del vigente artículo 122. Los tiempos y acuerdos políticos definirán el derrotero de las propuestas (naturaleza constitucional de la Ciudad-Capital-Sede de los Poderes Federales, Asamblea Constituyente, Constitución de la Ciudad de México, reconfiguración prudente del gobierno de las hoy demarcaciones territoriales o delegaciones hacia la pluralidad), hoy que apreciamos que los principales partidos políticos nacionales expresan coincidencias, lo que en el pasado reciente no era común, sobre la reforma política del Distrito Federal.

Fuentes de consulta

- Andrade Sánchez, Eduardo. *Las reformas políticas de 1996 en México*. México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997.
- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.
- _____. *Derecho constitucional*, t. II, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1994.
- _____. *Derecho constitucional*. México, Oxford, 1999.
- _____. “La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno”. En VVAA. *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. México, Porrúa, 1995, pp. 23-45.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 13ª ed. México, Porrúa, 2000.
- Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México, Porrúa/UNAM/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.
- Cárdenas Gracia, Jaime. “Comentario al artículo 122”. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. XI. 4ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1994.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. 5ª ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
- _____, “Sistema federal mexicano”. En VVAA. *Los sistemas federales del continente americano*. México, FCE/UNAM-III, 1972, pp. 463-547.
- Carranco Zúñiga, Joel. *Régimen jurídico del Distrito Federal*. México, Porrúa, 2000.
- Castellanos Hernández, Eduardo. *Las reformas de 1996*. México, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, 1998.
- Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal. “Reforma Política del Distrito Federal”. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www>.

- aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf> [con acceso el 22 de noviembre del 2013].
- Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*. México, Porrúa, 2003.
- Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. México, Porrúa, 2003.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente*. T. II. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.
- Díaz y Díaz, Martín. “México en la vía del federalismo cooperativo”. En VVAA. *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*. México, Barra Mexicana/Temis, 1996, pp. 129-173.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México, Porrúa, 1999.
- Hamdan Amad, Fauzi. “Algunas consideraciones en torno a las recientes reformas constitucionales concernientes al Distrito Federal”. En Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis (coords.). *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994, pp. 9-23.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios de derecho constitucional*. México, Polis, 1940.
- Iniciativa de diversos senadores del PRD, Convergencia, PAN y PT, con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del Distrito Federal. *Gaceta del Senado*. México, 14 de septiembre del 2010.
- Iniciativa de la senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta del Senado*. México, 23 de marzo del 2010.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 2ª ed. México, s.e., 1933.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*. México, UNAM-III, 1975.
- Martínez Báez, Antonio. “Cursos de derecho constitucional”. En *Obras*. T. III. México, UNAM-CH, 1997.
- Melgar Adalid, Mario (coord.). *Reformas al poder Judicial*. México, UNAM-CH, 1995.
- _____. *El Consejo de la Judicatura Federal*. México, Porrúa, 1997.
- Pacto por México. Acuerdos para la gobernabilidad democrática [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://pactopormexico.org/acuerdos/#gobernabilidad-democratica>> [con acceso el 22 de noviembre del 2013].
- Palacio Díaz, Alejandro del. *Lecciones de teoría constitucional*. 2ª ed. México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- _____. *Nuevas lecciones de teoría constitucional*. México, CEID, 2006.

- Ríos Estavillo, Juan José. *Aspectos jurídicos de la reforma política del Distrito Federal 1993-1995*. Tesis doctoral. México, UNAM-Facultad de Derecho, 1995.
- Rojas Díaz Durán, Alejandro. *Constitución del Distrito Federal*. México, Porrúa, 2007.
- _____. *Constitución de la Ciudad de México*. México, Porrúa, 2008.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995.
- Schmill Ordóñez, Ulises. *El sistema de la Constitución mexicana*. México, Textos Universitarios, 1971.
- Serrano Migallón, Fernando, “La reforma al Distrito Federal”. En Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis (coords.). *La modernización del derecho mexicano*. México, Porrúa, 1994, pp. 24-33.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 20ª ed. México, Porrúa, 1984.
- Valadés, Diego. *El control del poder*. 2ª ed. México, Porrúa, 2000.
- VVAA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. XI. 4ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1994.
- _____. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado*. México, Departamento del Distrito Federal/UNAM-IIJ-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 1996.
- _____. *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. México, Porrúa, 1995.

Hemerografía

- Aldhaz Penélope. “Presenta Mancera reforma política”. *El Universal*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 14 de agosto del 2013.
- _____. “Discutirán reforma política del DF con 5 iniciativas”. Diario editado en la Ciudad de México. México, 14 de agosto del 2013.
- Almanza Amaro, Elia Aurora. “Urge reconocimiento como estado 32: Muñoz Ledo”. Suplemento DH. *Milenio Diario*. Diario editado en la Ciudad de México, México, 5 de agosto del 2013.
- Córdova, Arnaldo. “Una iniciativa perfectible”. *La Jornada*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 16 de junio del 2013.
- Gobierno del Distrito Federal. Propuesta de Reforma Política del Distrito Federal busca autonomía y capitalidad de la CDMX. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=63077>> [con acceso el 18 de agosto del 2013].
- Linares Cubillas, Luis Alberto, Elia Aurora Almanza Amaro y Abraham Cornejo. “Consenso entre las fuerzas políticas para la reforma”. Suplemento DH. *Milenio Diario*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 5 de agosto del 2013.
- Méndez, Ana Cecilia. “Mancera pide una ‘reforma política sin condiciones’; llama a la unidad”. *Milenio Diario*. Diario editado en la Ciudad de México. 12 de julio del 2013.
- Ortiz Pincheta, José Agustín. “La reforma del DF... ¿va?”. *La Jornada*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 16 de junio del 2013.

Sección Doctrina

- Pérez López, Miguel. “Estudio sobre el artículo 122 constitucional”. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. *Alegatos*. Núm. 38. México, ene-abr. 1998, pp. 33-46.
- _____. “El derecho local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 constitucional”. Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de la Judicatura Federal. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Núm. 2. México, junio de 1998, pp. 251-269.
- _____. “El control político en el régimen constitucional del Distrito Federal”, UAM-A. *Alegatos*. Núm. 46. México, sep-dic. 2000, pp. 543-562.
- _____. “La facultad legislativa en materia electoral en el Distrito Federal”. CJF-IJF. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Núm. 6. México, ene-jun. 2000, pp. 165-183.
- _____. “La distribución de la potestad legislativa local en el Distrito Federal (Acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal)”. UNAM-IIIJ. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 4. México, ene-jun. 2001, pp. 227-237.
- _____. “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”. UNAM-IIIJ. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 22. México, ene-jun. 2010, pp. 189-221. También [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/22/ard/ard7.pdf>> [con acceso el 22 de noviembre del 2013].
- Robles, Johana. “Pide Mancera iniciar reforma”. *El Universal*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 1 de mayo del 2013.
- Robles de la Rosa, Leticia. “Mancera asiste al Senado para impulsar la Reforma Política del DF”. *Excélsior*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 1 de mayo del 2013.
- Romero, Gabriela. “Mancera convoca a un gran acuerdo social para la reforma política del DF”. *La Jornada*. Diario editado en la Ciudad de México. México, 12 de abril del 2013.
- Roque Fourcade, Elsa. “La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional”. UAM-A. *Alegatos*. Núm. 34. México, sep-dic. 1996, pp. 651-656.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se crea la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.