El Congreso de la Ciudad de México

SUS ORÍGENES EN LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

CECILIA MORA-DONATTO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam

EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
Sus orígenes en la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1049

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

CECILIA MORA-DONATTO

EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Sus orígenes en la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2025

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Primera edición: de 2025

DR © 2025. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): En trámite

Hecho en México

CONTENIDO

Introducción 1

CAPÍTULO PRIMERO

EL DISTRITO FEDERAL Y SUS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS Y LEGISLATIVOS

I. El federalismo mexicano y el Distrito Federal 3

1. Introducción 3

2. La regulación del sistema federal mexicano. Esbozo de tres Constituciones federales 3

3. El *iter* para la aprobación del artículo 5o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 4

4. El federalismo en la Constitución de 1824. 6

5. El sistema federal en la Constitución de 1857 10

6. La Constitución y la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917 14

II. La creación de la Asamblea de Representantes y su conversión en Asamblea Legislativa 17

III. Creación del Congreso de la Ciudad de México 19

Capítulo segundo
DOS ASAMBLEAS PARA UN DISTRITO FEDERAL

Introducción 21

Primera parte

I. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal 21

1. La reforma constitucional de 1987. Creación del primer órgano de representación ciudadana para el Distrito Federal 21

2. La Ley Orgánica y el Reglamento Interior que regularon las funciones de la primera Asamblea de Representantes 28

3. Ámbito de competencia de la Asamblea de Representantes . . 29

4. Órganos internos de la Asamblea. 32

5. Comisión de Gobierno y Mesa Directiva. 32

6. Comisiones y comités 34

7. Principales funciones 36

8. Obligaciones de los representantes. 42

II. Las primeras reformas a la Asamblea de Representantes. 43

1. Reforma constitucional. 43

2. Regulación de la Asamblea de Representantes y la participación de los poderes de la federación en el ámbito del Distrito Federal en el primer Estatuto de Gobierno 45

3. Facultades del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados y del Senado de la República en el ámbito del Distrito Federal 46

4. Atribuciones del presidente de la República. 47

5. Regulación de la Asamblea de Representantes en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Sinopsis. 48

III. Un segundo impulso a la Asamblea de Representantes en su normatividad reguladora de 1995 53

1. La Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, un órgano mayoritario por ministerio de ley 57

2. Mesa Directiva, comisiones y comités 59

3. Procedimiento legislativo 61

4. Gestión social, consulta y audiencias públicas 62

5. Productos normativos de la Asamblea de Representantes 64

SEGUNDA PARTE

I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 69

1. Preliminar 69

2. Contexto político en el que surge y se desarrolla la Asamblea Legislativa 69

3. Inicio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Regulación 71

4. Estatuto de los ahora diputados 74

5. Diputación Permanente. Una novedad para el órgano legislativo del Distrito Federal 76

6. Comisiones 77

7. Procedimiento legislativo 78

8. El "otro" procedimiento legislativo. 80

9. Estructura administrativa 81

II. La Ley Orgánica de 2002. El inicio del ocaso de la Asamblea Legislativa del Distrito federal 82

1. Introducción 82

2. Visión panorámica de la transformación de la última Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 83

3. Competencias en el ámbito de la administración pública 89

4. Memoria normativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 90

Capítulo tercero

EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Consideraciones previas 95

I. La reforma constitucional, de 2016, que modificó nuevamente al Distrito Federal y creó el Congreso de la Ciudad de México. . 95

II. La Constitución de la Ciudad de México. ¿Asamblea constituyente?, publicación y contenidos 100

1. ¿Asamblea constituyente? 100

2. Constitución. Publicación y contenidos 102

III. La regulación constitucional del Congreso de la Ciudad de México 104

1. Estatuto de los parlamentarios de la Ciudad de México 105

2. Prerrogativas de los legisladores del Congreso de la capital. . . 107

3. Derechos y obligaciones de los legisladores locales 109

4. Dieta y remuneración 112

IV. Estructura orgánica del Congreso capitalino 114

1. Instalación del Congreso. Actos previos 114

2. Sesión constitutiva 115

3. Mesa directiva. 117

4. Facultades de la Mesa Directiva 119

5. Presidencia de la Mesa Directiva 120

6. Vicepresidencias, secretarías y protosecretarías 123

7. Grupos parlamentarios 125

8. Asociaciones y coaliciones parlamentarias 126

9. Junta de Coordinación Política 127

10. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos 130

11. Comisiones y comités 131

V. Organización administrativa, de apoyo legislativo y servicio parlamentario de carrera 140

VI. Temporalidad de la legislatura. La importanica de la Comisión permanente 142

VII. Principales procedimientos parlamentarios 145

1. Procedimiento legislativo 147

2. Fase de iniciativa 148

3. Fase de discusión y aprobación 150

4. Instrumentos de control parlamentario 157

5. Relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en la Ciudad de México 160

6. Solicitud de información 161

7. Tipos de comparecencias 161

8. Informe sobre la gestión del gobierno local y su glosa 165

9. Preguntas parlamentarias escritas 165

10. Autorización de los viajes al extranjero del titular de la Jefatura de Gobierno 167

11. Diversos nombramientos, designaciones y ratificaciones que realiza el Congreso de la capital 168

12. Facultades financieras. Visión panorámica 171

13. Ley de Ingresos 171

14. Presupuesto de Egresos 172

15. Procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos por el Congreso de la capital. 172

Epílogo 177

Bibliografía 183

INTRODUCCIÓN

Los objetivos que tiene el presente libro son diversos, pero deseo centrarme en dos de éstos; el primero es contribuir, en la medida de lo posible, a preservar una parte de la memoria de los órganos de representación de la Ciudad de México. Cuando me propuse la elaboración de este texto, supuse erróneamente —ahora lo sé— que se trataría de una investigación de sencillez relativa, si es que las hay. Esto, desde luego, no fue así; conforme fui ejecutando mi protocolo de investigación, me di cuenta de que la bibliografía era escasa, y el acceso a las bases de datos, vía Internet, prácticamente se volvía imposible; no obstante, seguí adelante. Cuando me aprestaba a verificar mi información e iniciar la redacción de los capítulos correspondientes, leí en la primera página del periódico *Reforma*, del 24 de enero de 2024, que

> …debido a un hackeo a la página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Congreso de la CDMX ha extraviado gran parte de su historia... La Oficialía Mayor… dice que hackearon (la página) y que ya no tienen acceso a la información, a los archivos.... Con ello, dejó de haber acceso a registros que deberían ser públicos, como versiones estenográficas, gacetas y diarios debates...

Muchos de esos datos

> …no los tiene la Biblioteca, no los tiene la Oficialía Mayor, no los tienen en el Archivo, entonces, literalmente, el Congreso no tiene acceso a toda su historia... Hay un problema serio… nos borraron la memoria del 88 al 2018… toda esa información, físicamente, tampoco existe...[1]

Ahí estaba la razón por la que mi investigación había sido tan tortuosa. No obstante, eso no fue óbice para que pudiera dar un giro a mi estudio y concretarlo.

[1] Según precisa la nota: "Desaparece la historia legislativa de la CDMX", firmada por Eduardo Cedillo, el asesor del grupo parlamentario del PAN, José Luis Nieves, afirmó: "Estuve investigando con la Oficialía Mayor y lo que nos dice es que la hackearon y que ya no tienen acceso a la información, a los archivos, digamos, no pueden ellos, de ninguna manera, tener acceso a esos archivos".

El segundo propósito de este texto es mostrar al lector la forma en la que hemos pasado de una Asamblea de Representantes a algo cada vez más parecido a un Congreso local. No soy precisamente partidaria de la conversión del Distrito Federal en una "cuasi" entidad federativa de nuestra República, porque lo anterior implica, a mi juicio, que nunca entendimos cuál era la vocación de un distrito de esta naturaleza. Sin embargo, y ya que el Constituyente Permanente optó por esa transformación, es necesario dotar de contenido y eficacia al órgano de representación de los capitalinos.

No pretendo abordar de manera exhaustiva ni la estructura ni las competencias del Congreso de la Ciudad de México; nuestro principal propósito es evidenciar el tránsito de la Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa y su transformación en el Congreso de la capital; echar un vistazo panorámico de cómo se fue pergeñando dicha transformación, desde su creación y a lo largo de más de tres décadas.

Por lo anterior, hemos partido de cómo México llegó a establecer una forma federal de Estado que, dicho sea de paso, está cumpliendo en este 2024, doscientos años de su instauración; a ello dedicamos el primero de los capítulos de este texto.

Analizar las dos asambleas de Representantes y Legislativa, que sirvieron de órganos de representación de los ciudadanos del entonces Distrito Federal, son el objeto de estudio del segundo capítulo. Finalmente, dedicamos el tercer capítulo a un análisis general del Congreso de la Ciudad de México. Lo anterior permitirá al lector observar, como si deslizara sus ojos sobre una fotografía, cómo cambió la fisonomía del poder que representa, legisla y controla en la capital y cuáles son los retos que tiene frente a sí un órgano cuya vocación es contribuir a la gobernabilidad de esta gran metrópoli.

Concluyo dedicando este libro a mi amadísima madre, Judith Donatto Figueroa, una mujer excepcional, quien dio el mejor de los sentidos a mi regazo una fría mañana de diciembre de 2023. También, a mi querido e insustituible maestro, Sergio García Ramírez, un admirable académico, hasta el ocaso de su vida.

EL TEXTO MUESTRA AL LECTOR LA FORMA EN LA QUE EL Distrito Federal hemos pasado de una Asamblea de Representantes a algo cada vez más parecido a un Congreso local. Explora el funcionamiento del primer órgano de esta naturaleza que existió en el Distrito Federal, y cómo se transformó en la Asamblea Legislativa que finalmente dio como resultado el actual Congreso de la Ciudad de México.

El libro da cuenta de los órganos y funciones que desempeñó cada una de las anteriores asambleas y las facultades y órganos con los que cuenta el Congreso de la Ciudad de México para el desempeño de las atribuciones que tanto la Constitución local como la normatividad que le rige le imponen.

JURÍDICAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam