

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
IZTAPALAPA**



Maestría en Estudios Sociales  
Línea de investigación en Procesos Políticos

Tesis:

La reforma política del Distrito Federal a  
finales del siglo XX y principios del XXI

Nombre del asesor: Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Nombre del alumno: José Luis Chávez García (Matricula 202383422)

Fecha de entrega: Miércoles 22 de marzo del año 2006

## Índice

Páginas

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
 <b>Capítulo 1</b>	
<b>Antecedentes.....</b>	<b>19</b>
1.1 Federalismo.....	19
1.2 Surgimiento del Distrito Federal en México.....	24
1.3 Formación de la Ciudad.....	30
1.4 El Departamento del Distrito Federal.....	35
1.5 Crecimiento de la Metrópoli.....	42
 <b>Capítulo 2</b>	
<b>Transferencia de Atribuciones (ARDF, ALDF).....</b>	<b>53</b>
2.1 Caos y Crisis al inicio del neoliberalismo.....	53
2.2 Primeros pasos legislativos.....	62
2.3 Reforma política del D.F. con Ernesto Zedillo.....	73

### **Capítulo 3**

<b>La visión de los partidos</b> .....	81
3.1 Partido Acción Nacional.....	81
3.2 Partido Revolucionario Institucional.....	86
3.3 Partido de la Revolución Democrática.....	89
3.4 Otros Partidos.....	94
3.4.1 Partido Verde Ecologista de México.....	94
3.4.2 Partido del Trabajo.....	96
3.4.3 Convergencia.....	99
3.4.4 Democracia Social.....	101
3.5 La reforma según otros actores políticos.....	102
3.5.1 Gobierno del Distrito Federal.....	102
3.5.2 Comisión del D.F. en la Cámara de Diputados.....	104
Anexo 1.....	107

### **Capítulo 4**

<b>Reforma Integral</b> .....	108
4.1 Condiciones necesarias en la reforma.....	113
4.2 Propuesta legislativa.....	114
4.3 Los faltantes en la iniciativa de reforma.....	135
<b>Conclusiones</b> .....	142
<b>Bibliografía</b> .....	151

## Introducción

El objeto de esta investigación lo constituye la reforma política en el Distrito Federal. El estudio abordó el debate en torno a las propuestas que modificarían la condición jurídica-política de la capital mexicana a principios del siglo XXI. Para ello se hizo una revisión teórica y se analizaron los documentos relacionados con el tema de la reforma, además se estudió el papel reciente que han jugado los partidos políticos en este intento por cambiar el régimen político de la entidad. La finalidad fue ofrecer un análisis integral que clarificara la incidencia de los partidos en la reforma política, incorporando elementos teóricos y, por supuesto, a los actores políticos. Se buscó identificar el estado que guardaba la reforma política del D.F. en este lapso, el rumbo que empezó a tomar, los obstáculos que enfrentó y los alcances de la misma, procurando destacar la postura de los distintos partidos políticos implicados.

El tema de la reforma política del D.F. adquiere relevancia puesto que se trata de la ciudad más importante del país, también es capital de la República y el lugar en donde residen los poderes federales, es el espacio en donde las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, adquieren relevancia mayúscula como resultado directo de su ubicación geográfica y su condición demográfica. La ciudad se encuentra prácticamente en el centro de nuestro territorio, lo que le otorga un papel privilegiado por ser el punto de enlace con el resto de las entidades, más aún, es el principal centro de contacto hacia el exterior. Por otro lado, las características demográficas que envuelven a la capital la hacen un conglomerado muy nutrido de personas provenientes de todo el país, por tanto, y junto con la parte correspondiente al estado de

México, es aquí en donde toma nombre de Zona Metropolitana, es decir, la región más densamente poblada del país. Lo anterior, sin soslayar el importante pasado histórico que rodea a la región, en buena medida determina el carácter predominante que posee esta ciudad. Sin embargo, lo que llama poderosamente la atención es la peculiaridad de su régimen político interno.

Cabe advertir que el *status* excepcional que caracteriza a esta demarcación territorial tiene raíces profundas. La existencia y organización política de la capital de la República estuvo contemplada en los postulados de nuestra primera Constitución en el siglo XIX, empero, los problemas actuales en la localidad por abrir espacios de representación y participación política de la ciudadanía, lograr una mayor libertad y autonomía de los órganos de gobierno, diferenciar y especificar las funciones del gobierno federal en la región, han logrado poner en la mesa de debate su condición jurídico-política, por tanto, se considera a la reforma política como una condición necesaria para solucionar o dar respuesta a las nuevas exigencias políticas que el desarrollo y la propia dinámica social impone en nuestros tiempos.

La principal razón que explica la situación imperante en la capital se encuentra en los dictados constitucionales que le dieron vida al Estado mexicano y al mismo D.F. La creación del primero expresó la necesidad de otorgar unidad a las entidades territoriales en un periodo social e histórico que así lo exigía. La principal función del Estado fue organizar los intereses de las partes que ahora lo componen, tarea que significó ordenar y vincular los aspectos sociales y geográficos de la comunidad. Si la organización de la sociedad implicó la aparición del Estado mexicano, la existencia de una constitución sometió a este último al derecho. La triada sociedad, estado y derecho, son la razón de ser de

cualquier nación. En el caso mexicano estos elementos estaban ya presentes desde el siglo XIX.<sup>1</sup>

Luego de consagrada la independencia en nuestro país, el siguiente paso fue organizar a la sociedad bajo un mismo modelo organizativo y territorial. En el primer caso, el que se refiere al ámbito político, se adoptó el régimen republicano, popular y representativo, esquema que rompió con todo vestigio monárquico que perduró en nuestro territorio durante tres siglos. Como forma de Estado se instauró el sistema federal con el propósito de uniformar y organizar a las diversas entidades políticas.<sup>2</sup>

La adopción del federalismo en México estuvo motivada por razones de carácter social, político, económico y cultural. Bajo dicho sistema se buscó estructurar la división o desplazamiento de competencias entre las entidades político-territoriales y la Federación. Para asegurar la unidad de las partes, el federalismo garantizaba un vínculo político y constitucional entre los intereses regionales con los del poder central. Por tanto, visto como pacto fundacional, las demarcaciones territoriales y el poder federal se obligaban recíprocamente a garantizar su supervivencia, en otras palabras, con la implantación del federalismo se trató de conciliar las peculiaridades de las regiones con la regla general que emanaba de la Federación. De esta manera las inquietudes de las entidades federativas se uniformaron a partir de la implantación del sistema federal.<sup>3</sup>

En este proceso de conformación y organización nacional el D.F. apareció como una figura diseñada *ex profeso* para cobijar a los poderes de la

---

<sup>1</sup> José Barragán Barragán et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 21-22

<sup>2</sup> Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 1998, pp. 167-168; José Barragán, et al. *Op. Cit.*, p. 328

<sup>3</sup> Fernando Flores Trejo. "Formas de Estado", en: José Barragán. *Et al. Op. Cit.*, p. 286; Oziel Serrano Salazar. *La Reforma del Distrito Federal*. México, CENAM-PyV, 2001, pp. 33-34, 36

Federación. No se contempló en el marco constitucional asignar a la capital el carácter de entidad federativa, puesto que al momento de crearse la Federación, el D.F. no existía como ente y, obviamente, tampoco signó el pacto federal, por tanto su organización política y administrativa tuvo que responder a una dinámica especial. Sus autoridades internas se sujetaron a los dictados federales y no a los intereses locales.

Desde entonces la peculiaridad de su conformación jurídica, política y administrativa, impide que tanto autoridades como habitantes diseñen un modelo de gobierno propio. En el marco jurídico nacional quedó asentado su carácter *sui generis*, aspecto que avaló la falta de autonomía y la carencia de plena democracia en la capital. Sin embargo, a pesar de que las autoridades y habitantes quedaron predestinados a respetar y no modificar el régimen interno, asumiendo un papel pasivo, la realidad política de la entidad muestra que el desarrollo político les otorga un carácter protagónico en su afán por reorganizar el régimen político vigente.

El cambio de expectativas de las autoridades y de la población del D.F. debe entenderse en términos de la modernización de la entidad. Esta característica obliga a buscar alternativas de organización, nuevas formas de gobierno para dar una respuesta positiva a las necesidades políticas existentes en la entidad. Lo anterior ejemplifica la dinámica natural de una sociedad que se halla en franco proceso de desarrollo y que echa mano de la política como medio para modificar su régimen de gobierno. El deseo de cambiar la estructura y funciones de los órganos de gobierno local es resultado de la experiencia propia de las autoridades y sus habitantes, que han evaluado los alcances de sus instituciones de gobierno y que ahora pretenden cambiarlas con el

propósito de hacerlas coherentes con las exigencias políticas de la entidad. Lo anterior demuestra que existen razones suficientes para que tanto autoridades como habitantes participen activamente en la transformación política de la ciudad. Por otro lado, las aseveraciones jurídicas que impiden a la Asamblea Legislativa, en general, participar en reformas constitucionales y, particularmente, en el diseño de un nuevo régimen interno, han sido superadas por la realidad política y democrática no sólo de la capital sino del país en su conjunto.

Se han ofrecido diversos argumentos para impedir una seria transformación del régimen interno. La principal resistencia a este cambio la ofrece el gobierno federal porque, desde su punto de vista, se corre el riesgo de que la Federación quede subordinada a los intereses de un gobierno local. En realidad estamos frente a un problema que tiene que ver con la vigencia de las instituciones y su capacidad para adaptarse al desarrollo de la sociedad, es decir al cambio social. Podríamos decir que constitucionalmente resulta válida la preocupación de quienes se oponen a los cambios en la ciudad, sin embargo, no podemos olvidar que el marco jurídico en cualquier región del mundo debe reflejar la aceptación de los individuos, determinada por el grado de coincidencia entre el ámbito legal y la realidad imperante, de no ser así se tienen contemplados los procesos reformistas que buscan hacer coherentes los actos civiles con la ley. Si la transformación de las instituciones responde al nivel de desarrollo adquirido por una sociedad, la capital mexicana cumple con este requisito, lo que justifica la inquietud ciudadana por modificar las instituciones que la gobiernan. El proceso para otorgar autonomía y plena democracia al D.F. se inició al ampliar las funciones del gobierno local,



buscando luego una modificación estructural. Al menos así se puede observar en el documento que presentaron asambleístas y diputados en el 2001 para reformar políticamente a la ciudad de México.

En la capital, sus habitantes y autoridades parecieran estar condenados a aplicar y respetar las leyes que fueron diseñadas desde otra esfera de gobierno, es decir la federal. Sólo a partir de las últimas décadas del siglo pasado se abrieron breves espacios de discusión entre la ciudadanía, los partidos políticos y el gobierno federal, quienes intentaron rescatar a la capital de su rezago político. Este tipo de sucesos señalan el surgimiento de un cambio político en la entidad que se observa por el papel protagónico adquirido por sus pobladores. La ampliación de la participación política se refiere al aumento del interés ciudadano en los asuntos políticos, en otras palabras, esta eclosión de la ciudadanía refleja el nivel democrático existente en la capital. En el ámbito electoral, la expansión de la participación política se manifestó con la creación de la Asamblea de Representantes y la sustitución de ésta por una Asamblea Legislativa. Estos órganos han reforzado del derecho a decidir en la vida política interna por parte de la ciudadanía. En el plano institucional, como consecuencia de la democratización en la entidad, autoridades y pobladores buscan recuperar las competencias que tendrían que poseer los órganos de gobierno local y que hoy se mantienen en manos del poder federal. El nuevo papel asumido por la sociedad local, su deseo por autogobernarse y participar en el diseño de instituciones propias, son muestra del nivel de racionalidad colectiva y del desarrollo político que han adquirido los pobladores de la urbe capitalina.

Como respuesta directa de la ampliación a la participación ciudadana, quienes están llamados a promover la modificación de la condición jurídica-política de la entidad son los partidos políticos. En un régimen democrático dichos partidos se encargan de recuperar, articular y hacer propias las demandas ciudadanas. En el proceso de reforma política los partidos no sólo cumplen con la función anteriormente señalada, además, luego de aceptadas sus propuestas, contribuyen en la confección de la nueva estructura institucional. La actividad desempeñada por estos institutos políticos, registrada en su desempeño ordinario, manifiestos y campañas, les otorga un papel privilegiado dentro de una sociedad políticamente desarrollada, ya que les permite acrecentar el contacto social y así ampliar su influencia política.

La transformación del D.F. debe entenderse en términos de un cambio institucional propiciado principalmente por la sociedad civil. El cambio institucional anhelado en la ciudad es un proceso por medio del cual se buscan modificar las reglas, normas, rutinas y valores, que representan las instituciones de gobierno, en otros términos, expresa la manera en que se transforman y diversifican las estructuras de acción colectiva local. La necesidad de motivar un cambio institucional adquiere fuerza gracias a la incorporación de nuevos actores e intereses sociales que anteriormente se mantuvieron en el anonimato o que no fueron escuchados. Considerando lo anterior podemos advertir que el nivel institucional del régimen actual es limitado, debido a que la estructura gubernamental y sus procedimientos no responden a los intereses de sus habitantes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Adrián Acosta Silva. Cambio Institucional. En: Baca Olamendi *et al* (coords.). *Léxico de la Política*, México, FCE-FLACSO-SEP-CONACYT, 2000, p. 19

Estas razones obligan a replantear y reestructurar la conformación de las instituciones de gobierno en la entidad, lo mismo que sus procedimientos. La fórmula que se presenta para llevar a buen término estos propósitos lo constituye una reforma política, sobre todo porque garantiza un control del proceso de cambio estructural (en este caso para beneficio de la ciudadanía en general, particularmente para los capitalinos), contempla un desplazamiento gradual de los actores y sectores privilegiados (afectando principalmente los intereses de la Federación), además de incluir a los nuevos actores y sus propuestas de cambio institucional (beneficiando directamente a la sociedad y autoridades locales). Si se logra llevar a buen puerto una reforma política integral de la entidad, con ello se estará también otorgando certidumbre legal a dicho proceso, se garantiza la estabilidad política, abona la confianza entre ciudadanía y gobierno, hace prevalecer las reglas democráticas porque se pondera el consenso entre los actores involucrados antes que las decisiones unilaterales, etc.

El último intento fallido por transformar a la ciudad de México tuvo que ver, por un lado, con lo que persiguió la reforma, en este caso, se buscó aumentar la autonomía de su gobierno y ampliar la democracia en la entidad, por otro lado, no se puede pasar por alto a los agentes políticos que la impulsaron así como evaluar la estrategia que siguieron para intentar consumarla, sobre todo porque a partir de sus aciertos y errores el proyecto de reforma quedó paralizado.

Lo cierto es que las limitantes mostradas tanto por assembleístas como por los diputados, que no pudieron dar continuidad legislativa a la última propuesta de reforma política, sólo agudiza los problemas políticos en la entidad. Ante esta realidad, como agentes promotores de la reforma, los partidos y legisladores

evidenciaron su precario margen de habilidad política, su falta de destreza e inteligencia estratégica para mantener bajo control el proceso de reforma. Desdeñaron el papel conciliador que los comprometía a solventar las diferencias entre las inquietudes reformistas de los capitalinos y las resistencias ofrecidas por los actores más conservadores representados en el Senado. El rechazo del Senado reflejó temor o menosprecio al tema, por otro lado, tanto asambleístas como diputados no intentaron nada más. Las inquietudes de la población y autoridades locales quedaron nuevamente en los últimos apartados de la agenda federal.

La dinámica democrática que sigue nuestro país hace pensar que la capital no es ninguna excepción para implantarla. Por ello es que los argumentos para resistirse a la transformación política de la urbe capitalina se hallan fuera de lugar. Así, los ciudadanos de la capital y sus órganos de gobierno, la aparición de partidos políticos locales y su trabajo conjunto con los partidos nacionales, la participación de los congresos locales, la disposición de los tres poderes de la Unión, son requisitos que podrán revertir resistencias como la ofrecida por el Senado para no reformar políticamente a la ciudad de México. A este conjunto de actores les corresponde resolver el problema de la reforma política, lo que implica realizar un arreglo nacional. Lo anterior permitirá que las inquietudes de la población y autoridades locales rescaten el tema de la reforma política de los últimos escaños de la agenda federal.

### *Planteamiento del problema*

El hecho de que en el D.F. no se cuente con poderes locales plenamente autónomos, que su organización política y administrativa esté supeditada constitucionalmente al orden federal, que aún no existan partidos políticos locales, etc., lo convierte en un ente *sui géneris*, objeto de estudio apropiado para encontrar respuestas que logren explicar su compleja calidad de ser, por un lado, sede de los poderes de la Unión, por otro, capital de la República y, finalmente, una entidad territorial integrante de la Federación.

Los límites a los que se ven sometidos los órganos locales de la metrópoli en su ejercicio de gobierno, la injerencia de los poderes federales en funciones que aparentemente deberían corresponder exclusivamente al gobierno de la localidad, la necesidad normativa de hacer más transparentes y precisas las funciones que a cada nivel de gobierno corresponde, por sólo citar algunos aspectos, hacen indispensable el estudio de temas que aborden las condiciones de gobernabilidad en la ciudad, así como de aquellos estudios que expliquen el rumbo, los obstáculos y alcances de una reforma política que eventualmente modificaría el *status* en la entidad.

Destaca que en la capital aún no existan partidos políticos locales (a pesar de que en el 2005 los legisladores se pusieron a trabajar en este asunto), lo que obliga a analizar el grado de compromiso y fidelidad de los partidos políticos nacionales con respecto a las demandas de la sociedad local. Los partidos que integran la Asamblea y la Cámara de Diputados presentaron una propuesta de reforma política en el 2001, en la cual se pronunciaban a favor de establecer un nuevo *status* en la entidad, sin embargo, el hecho de haber quedado estancado

el proyecto de reforma en el Senado, cuestiona la efectividad y legitimidad de dichos partidos para erigirse como los agentes promotores de un verdadero cambio de la realidad política local.

El problema no es advertir que la capital se desarrolla dentro de un esquema creado a partir del modelo federal en el siglo XIX, tampoco señalar que las necesidades políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales, en la actualidad se han transformado haciendo compleja la relación entre la localidad y el gobierno federal. Lo realmente destacado de esta situación es que se pone en la mesa el debate sobre la necesidad de revisar el *estatus* jurídico-político de la entidad, cuestión que hace sobresalir el papel activo adquirido por autoridades y habitantes de la ciudad y la necesidad de replantear si estos últimos deben, o no, participar en la transformación de su régimen político interno. En este sentido el problema es también establecer si la reforma debe limitarse al ámbito de la distribución de atribuciones o, por otra parte, si las inquietudes sociales y los problemas políticos locales en realidad hacen necesario abrir una brecha para replantear nuestro sistema federal con respecto a la capital.

Las razones políticas que motivaron a algunos senadores, sobre todo los pertenecientes a la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a posponer el proyecto de reforma política que modificaría el régimen interno, encaminado a mejorar las condiciones de gobernabilidad, no han inhibido el interés de los capitalinos por transformar su condición jurídica-política.

Hasta el momento ha quedado establecido que el asunto de la gobernabilidad, el desarrollo político y la misma reforma política en la localidad, implica la participación de las diversas fuerzas políticas que ocupan los principales

espacios de representación política nacional, por lo cual también se requiere conocer y analizar las distintas propuestas que esgrimen los partidos políticos, para así determinar el rumbo que tomará la conformación política del D.F. a partir de las posibles soluciones ofrecidas.

La organización y funcionamiento de los órganos de gobierno en el D.F. no corresponden con las expectativas de quienes lo habitan y gobiernan. La transformación de sus instituciones gubernamentales (estructuras y funciones) se hace cada vez más indispensable. La diferenciación de estructuras y funciones en la ciudad de México, implica delimitar las esferas de acción o competencias entre el gobierno local y el gobierno federal. La inquietud de llevar a cabo esta transferencia, distribución y delimitación de funciones, pretende otorgar certidumbre a las instituciones legales, judiciales, administrativas, electorales y policiales, que existen en la capital.

### *Hipótesis*

El D.F. está organizado políticamente de tal manera que le ha valido el término de entidad *sui generis*. A pesar de las sucesivas reformas a su régimen interno, aún no cuenta con una estructura jurídica, política y administrativa, que le asegure autonomía y plena democracia hacia su interior. En la ciudad no existen plenos poderes locales de gobierno ni se cuenta con una constitución política propia. Los ciudadanos de ésta ciudad tampoco ejercen sus derechos políticos como sí lo hace el resto de la población nacional, la inexistencia de cabildos y de partidos locales así lo avala. La influencia del poder federal en la capital inhibe el desarrollo político de la entidad, sobre todo porque son pocas las atribuciones que le han sido

asignadas al gobierno local quedando la mayoría de las competencias en la esfera del gobierno federal. Por último, como quedó demostrado en el proceso de reforma política del D.F. en el año 2001, la transformación de la ciudad depende de los intereses políticos de quienes integran el Senado de la República.

Ahora bien, si los ciudadanos de la capital y sus órganos de gobierno local no están facultados constitucionalmente para trastocar el régimen interno, si los partidos políticos nacionales han quedado inmovilizados por la negativa del Senado en discutir la propuesta, que por cierto ni siquiera le dio la seriedad necesaria al asunto, resulta prudente determinar a quién toca resolver el problema de la reforma política de la ciudad.

A pesar de que constitucionalmente las autoridades y habitantes de la ciudad deben respetar y no modificar su régimen interno, la realidad política de la nación y de la entidad misma indica que el considerable desarrollo político de la sociedad local otorga un carácter protagónico a los primeros, es decir, existen razones suficientes para pensar que tanto autoridades como habitantes deben participar en la transformación política de la urbe, a pesar de que las disposiciones jurídicas impidan a la ALDF, en general, participar en reformas constitucionales y, particularmente, en el diseño de un nuevo régimen interno. Lo cierto es que tales objeciones jurídicas han sido superadas por la realidad política y democrática no sólo de la capital sino del país en su conjunto. Los argumentos esgrimidos por quienes se resisten a la transformación política de la ciudad se hallan fuera de lugar ya que en el México de hoy el propósito es llevar la democracia a todos los espacios de la convivencia social. Si la transformación de las instituciones políticas responde al nivel de desarrollo



adquirido por una sociedad, los hechos demuestran que la capital mexicana cumple con este requisito que justifica la inquietud civil por modificar sus instituciones de gobierno. El nuevo papel asumido por la sociedad local, su deseo por autogobernarse y participar en el diseño de instituciones propias, son muestra del nivel de racionalidad colectiva y del desarrollo político que han adquirido los capitalinos. La voluntad ciudadana de la capital busca adecuar sus instituciones de gobierno para hacerlas coherentes con la realidad imperante. La transformación política del D.F. tiene que ser entendida en términos de un cambio institucional propiciado por el desarrollo de la sociedad civil y que debería ser apoyado por los partidos políticos, aunque esto último suscite una amplia discusión. La expansión de la participación ciudadana en la capital motiva una adecuación de sus instituciones de gobierno para hacerlas coherentes con la realidad imperante. Por otro lado, si aceptamos que en México se pretende alcanzar la democracia en todos los espacios de convivencia social, los argumentos para resistirse a la transformación política de la urbe capitalina se hallan fuera de lugar.

Por otro lado, la injerencia del poder federal agudiza la problemática política en la capital, por lo que también se hace necesario revisar la relación jurídica-política entre el D.F. y la Federación, particularmente, delimitar precisamente sus respectivas áreas de influencia para evitar de esta forma la invasión de competencias. La mejor muestra de la magnitud de la influencia del poder federal en la capital, que inhibe el desarrollo político de la entidad, lo constituye el hecho de que, como se demostró en el último proceso de reforma, la transformación política del D.F. fue detenida porque así convenía a los intereses políticos del partido mayoritario en el Senado (PRI), sin importar la

legitimidad de las demandas ciudadanas ni del consenso entre los diversos partidos políticos.

Algunos de los requisitos para consolidar la autonomía local y garantizar plena democracia al régimen interno, incluyen la transformación de los criterios jurídicos que impiden a la ALDF participar en reformas constitucionales, además de permitirle diseñar un nuevo régimen, sin olvidar que tanto habitantes como autoridades locales deben ser el motor de dicho cambio. La reforma no sólo debe limitarse a la distribución de atribuciones sino de abrir la discusión para adecuar nuestro sistema federal con relación a la capital. El propósito de una reforma política integral es dar certidumbre a las instituciones legales, judiciales, administrativas, electorales y policiales, en la entidad. Esta necesidad muestra que algunas de las actuales instituciones que sustentan al gobierno de la entidad han perdido vigencia, conclusión a la que han llegado sus habitantes y autoridades, por ello se busca otorgarles coherencia, estabilidad y autonomía, es decir, ampliar su nivel institucional.

En gran medida la reforma política en la capital está determinada por los intereses de las fuerzas dominantes representadas en el Senado de la República, por tanto, para transformar la realidad política de la capital es necesario que se integren y participen en la discusión los habitantes y autoridades locales, los partidos políticos nacionales y crear los respectivos a nivel local, además de los congresos locales. Hasta el momento ha quedado establecido que el asunto de la gobernabilidad, el desarrollo político y la misma reforma política en la localidad, implica la participación de las diversas fuerzas políticas encumbradas en los principales espacios de representación política nacional.

## *Organización del trabajo*

En el primer capítulo se aborda el tema de la capital desde su creación en el siglo XIX. Se dispuso de esta manera ya que en este periodo se crean las bases constitucionales del país y del D.F., además de establecerse la cantidad y el tipo de competencias para cada esfera de gobierno. Con ello, se pretende exponer las razones jurídicas que mantienen sujeta a la capital con respecto a los criterios del poder federal, además de explicar el nivel de autonomía que poseen los órganos de gobierno en la entidad. Mostrar de qué manera los derechos políticos de sus habitantes han quedado al margen de las prioridades de la Federación y, por último, explicar las razones y estrategias que redujeron la capacidad de autogobierno y han pospuesto la democracia plena en la entidad.

En el segundo capítulo se estudia la evolución del marco legal que rige a la entidad desde las últimas décadas del siglo anterior como resultado de las reformas políticas implementadas. Se pensó estructurar así el apartado porque se necesitaba establecer la concepción que tienen los poderes federales acerca de una reforma política y de una transferencia de atribuciones. Por otro lado, determinar si resulta benéfico para la capital estar supeditada a los cambios orquestados desde la esfera federal. Lo importante es dejar en claro si tales innovaciones contemplan la instauración de un régimen autónomo y plenamente democrático. Lo anterior nos ayuda a comprender la manera en que se han instrumentado estas modificaciones en el gobierno local, además de conocer hasta qué grado los órganos de gobierno interno han llevado a la

práctica los cambios y, sobre todo, señalar si la población se beneficia de esta transformación gradual y si mejora la vida política interna.

En el tercer capítulo se analiza el papel ejercido por los partidos políticos en la transformación de la ciudad de México, sobre todo desde los años ochenta hasta el año 2000. Se decidió que fueran los partidos el eje en esta parte del trabajo ya que juegan un papel determinante en este proceso que busca instaurar un nuevo *status* a la capital mexicana, es decir, porque su actividad resulta preponderante en la lucha por establecer definitivamente un régimen autónomo y democrático.

La organización de este capítulo busca, primero, analizar el rumbo y el alcance de los procesos de reforma en la entidad a partir de la participación activa de dichos institutos políticos; segundo, exponer hasta que punto los partidos recuperan, expresan y defienden, la voluntad de los habitantes capitalinos; tercero, definir si las organizaciones partidistas pretenden instaurar un gobierno democrático y autónomo en la ciudad; finalmente, determinar de qué manera los partidos motivaron la ampliación de competencias del gobierno local y hasta que punto fomentan la participación ciudadana en la entidad.

El cuarto capítulo escudriña la discusión de la última propuesta para reformar al D.F. El nivel de debate que propició el tema nos da una idea de la vigencia del mismo. Lo anterior demuestra que en la capital aún se tienen problemas políticos que no pudieron ser resueltos por los anteriores procesos reformistas y que es necesario solucionar. La propuesta de reforma también reflejó que es insuficiente el desempeño de los partidos políticos nacionales en esta difícil tarea de asignar una nueva condición política a la entidad, ante lo cual resulta prioritario subrayar la necesidad de contar con partidos políticos locales. Por

tanto, los buenos resultados esperados de proyectos como el señalado, dependen de la inclusión de actores como los congresos locales, la sociedad nacional y local.

En esta etapa del trabajo resultaba oportuno agregar el tema de la reforma y el debate que suscitó. La intención es conocer y reflexionar acerca de los propósitos que se persiguieron con este proyecto, analizar los argumentos que se oponen o favorecen su aprobación, principalmente la postura de asambleístas diputados y senadores. Por otro lado, se busca ubicar y discutir temas como la autonomía, distribución de atribuciones, derechos políticos de los capitalinos, partidos políticos locales, etc., sobre todo para entender si dicha propuesta cumple con las expectativas de la población y autoridades en la urbe. En otras palabras, señalar el alcance de la reforma en su afán por reestructurar jurídica, política y administrativamente a la capital mexicana.

## Capítulo 1

### Antecedentes

#### 1.1.- *Federalismo*

México optó, desde las primeras décadas del siglo XIX, por el federalismo como forma de Estado. El D.F. adquiere su razón de ser a partir de dicho modelo. Es en este sentido que resulta necesario hacer un análisis de tales conceptos para comprender mejor nuestro objeto de análisis.

El término Federación, según Proudhon, proviene de la lengua latina que significa *foedus*, genitivo de *foederis*, es decir, la realización de un pacto, contrato, convención o llevar a cabo una alianza “(...) es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan recíprocamente e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación.”<sup>5</sup>

Por su parte, Serrano Salazar complementa la anterior definición al advertir que el federalismo “(...) como unidad de entidades autónomas, (...) busca conciliar las peculiaridades con la regla general, (es decir) el peculiar sentido de libertad (de las entidades federadas) con el orden total (de la federación).”<sup>6</sup>

Rodríguez Rosas comenta que el término ha servido para ubicar las características de una forma peculiar de gobierno, pero, sobre todo, ha servido

---

<sup>5</sup> Pierre Joseph Proudhon. *El Principio Federativo*. España, Editora Nacional, 1977, pp. 120-121

<sup>6</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 36

para puntualizar el surgimiento de un ente creado a partir de la voluntad de aquellas entidades que antes estaban separadas.<sup>7</sup>

La federación, bajo la óptica de Schmitt, implica una unión permanente que se basa en un acuerdo firmado libremente por los miembros o entidades, a fin de lograr su conservación (individual y colectiva), para ello se requiere modificar el *status* político anterior y crear uno nuevo, con el propósito de conseguir el bienestar común. Así, pues, una federación “(...) comprende a todo estado miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación políticamente existente.”<sup>8</sup>

Desde la perspectiva de Flores Trejo, la idea de federalismo tiene que ver con una forma de Estado e incluye un previo acuerdo entre las partes, antes dispersas, para integrarse a un cuerpo de jerarquía superior, definido como federación. Al mismo tiempo que se crea la federación, también surgen dos ámbitos de competencias diferenciadas, dos tipos de soberanía, la correspondiente a las entidades federadas y la respectiva a la federación, esta última se encarga de estimar y definir las tareas que a cada una corresponde.<sup>9</sup>

Proudhon entiende por contrato, e incluye al pacto federativo, el compromiso que adquieren los particulares para hacer o dejar de hacer alguna cosa que afecte o beneficie los intereses de los demás integrantes de la sociedad. Además, continúa este autor, debe existir una reciprocidad entre los contratantes o firmantes para llevar a mejor término dicho pacto. Los

---

<sup>7</sup> Silvia Rodríguez Rosas. “Teoría del federalismo” en: Mariano Palacios Alcocer (coord.) *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*. México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República LIX Legislatura, 2003, p. 51

<sup>8</sup> Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. España, Alianza Universidad Textos, 1996, Pp. 348, 349

<sup>9</sup> “(...) se origina una esfera dual de competencias, guiada por (la federación), quien determina las facultades que habrán de arrogarse en dichos ámbitos, dejando a las Entidades Federativas una autonomía interna y pretendiendo en todo tiempo la permanencia irrestricta de la Unión a través del Pacto Federal.” Fernando Flores Trejo. “Federación como Forma de Estado” en: José Barragán Barragán et al.. Op. Cit. P. 301

particulares deben comprender que la parte que se da u otorga a los demás, deberá ser la misma en proporción a la que se recibe.<sup>10</sup>

Por su parte, Schmitt concibe al pacto federal como un acto de libertad de sus miembros y lo contempla como un convenio peculiar “(...) Es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros el entrar en la Federación; libre, pues, por lo que se refiere al acto de concertarlo (...) El pacto federal es (...) un pacto constitucional. Su contenido es, al mismo tiempo, contenido de la Constitución federal (...) y un *elemento de la Constitución de cada uno de los Estados-miembros.*”<sup>11</sup>

Puesto que el federalismo como tal surge en los Estados Unidos de Norteamérica, parece justo recuperar parte de la discusión en torno al tema. A continuación se muestran los argumentos vertidos en el siglo XVIII para lograr su adopción en ese territorio.

Al momento de diseñar el sistema federal, Jay advertía a los norteamericanos que el federalismo era la forma más adecuada para conformar un Estado, además planteaba que sólo así se podrían satisfacer íntegramente las necesidades de aquella nación.<sup>12</sup>

Por su parte, Hamilton consideraba que se requería la construcción de una nación firme, cohesionada, fuerte, ya que sólo así se garantizaría la seguridad

---

<sup>10</sup> “(...) Para que el contrato político llene la condición de sinalagmático (bilateral) y conmutativo (equivalente) que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de los prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en asociación; 1.- Pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica; 2.- Conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Arreglado y comprendido así el contrato político, es lo que yo llamo una federación.” Pierre Joseph Proudhon. Op. Cit. P. 120

<sup>11</sup> Carl Schmitt. Op. Cit. Pp. 349-350

<sup>12</sup> “Cuando el pueblo de América reflexione que está llamado a decidir una cuestión que será, por sus consecuencias, un de las más importantes que han ocupado su atención, estimará indispensable hacer de ella un examen muy completo y muy serio.” A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001, Pp. 6-9



y paz, tanto al interior como al exterior. La solución a tales problemas, según este otro autor, los solventaba satisfactoriamente el modelo federal.<sup>13</sup>

Para evitar trastornos y excesos que pudieran poner en riesgo la relación y la unión de todas las entidades, Madison advirtió que sería a partir de “(...) la magnitud y (...) la organización adecuada de la Unión (que se encontraría) el remedio republicano para las enfermedades más comunes de ese régimen. Y mientras mayor placer y orgullo sintamos en ser republicanos, mayor debe ser nuestro celo por estimar el espíritu y apoyar la calidad de Federalistas.”<sup>14</sup>

A su vez, Hamilton consideraba que los propósitos básicos a los que debía responder la Unión eran los referidos a la defensa común de sus integrantes; el hecho de conservar la paz pública dentro de la nación, ya fuese por ataques del exterior o como producto de conflictos internos; además de llevar a cabo una completa reglamentación de su comercio; finalmente, también se pretendía ponderar el rubro de las relaciones internacionales (en materia política y comercial) con el resto de las naciones.<sup>15</sup>

La aportación de la obra *El Federalista* fue muy importante. Tena Ramírez la concibe como un parámetro para el resto de los países que han adoptado el federalismo como forma de Estado. El autor apunta que es a partir del

---

<sup>13</sup> “Una FIRME unión (sería) inestimable para la paz y la libertad de los Estados, como barrera contra los bandos domésticos y las insurrecciones.” A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. Op. Cit. P. 32

<sup>14</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. Op. Cit. P. 41

<sup>15</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. Op. Cit. Pp. 92-93; Rodríguez Rosas logra sintetizar los aspectos más destacados de las propuestas de los federalistas, que a la postre se incorporarían a la Constitución norteamericana. En tales documentos quedó plasmado que con la unión se pretendía fortalecer a la nación en su conjunto “(...) la prosperidad de América dependía de su unión; ya que con ello se lograría: Promover la *seguridad* bajo un gobierno nacional eficaz como mejor medio para la paz con otras naciones (...); Un ejército y salvaguarda para todos; *Interpretar en el mismo sentido el derecho interno*; *Instaurar tribunales designados por el gobierno nacional*; Que lo *nacional* evite pasiones de los estados que provocan *hostilidades*; Que *el progreso de la unión*, su poder e importancia en mar y tierra, no invitará a la guerra a otras naciones sino antes bien, la reprimirá; Que la unión atienda los *intereses del conjunto*. Asimismo, *El Federalista* señala como temas nacionales: el gobierno, seguridad, ejército, guerra, diplomacia, comercio, deuda, regulación monetaria, y precisa que la Federación no significa abolición de los *gobiernos de los estados*, sino que éstos *serán partes de la soberanía nacional* y tendrán representantes en el Senado.” Silvia Rodríguez Rosas. “Teoría del federalismo” en: Mariano Palacios Alcocer (coord.) Op. Cit. P. 36

alejamiento o cercanía a estos postulados iniciales, es decir, el apego o distanciamiento del modelo norteamericano, que se determina el tipo de federalismo dentro de los países que lo han adoptado.<sup>16</sup>

### *La importancia de un Distrito Federal*

La aparición del sistema federal hizo necesaria la creación de una demarcación especial en donde los poderes de la unión tuvieran un control jurisdiccional exclusivo, independiente de cualquier otra esfera de poder. En los Estados Unidos de Norteamérica apareció por vez primera dicho distrito. Las razones que motivaron el surgimiento del mismo, se desprenden de la presión ejercida hacia la Asamblea Constituyente agrupada en el estado de Filadelfia. Tal parece que algunos grupos, contrarios al proyecto impulsado por los federalistas, pusieron en peligro la integridad de los asambleístas sin que el gobierno de Pennsylvania tratara de impedirlo, ello inspiró a los legisladores norteamericanos la creación de una circunscripción especial para el poder federal. Se expuso que resultaba inconveniente que en un mismo territorio existieran dos ámbitos de poder, el local y el federal, por tanto, la jurisdicción en el distrito sólo podía corresponder a la Unión, el propósito era garantizar el pleno ejercicio de sus facultades soberanas. Se determinó, pues, que en tal espacio geográfico el Congreso General ejerciera exclusivamente el poder legislativo. En este lugar residirían los poderes federales los cuales tendrían la jurisdicción del distrito. Los estados de Maryland y Virginia cedieron parte de su

---

<sup>16</sup> “Si el sistema federal fue, en el país donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.” Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pp. 102, 108

territorio para la creación del Distrito de Columbia, nombre que se asignó al asiento del gobierno de los Estados Unidos.<sup>17</sup>

## 1.2 Surgimiento del Distrito Federal en México

Las relaciones entre el poder federal y el gobierno de la ciudad de México formalmente surgen al aprobarse la Constitución de 1824, es decir, pocos años después de consumarse en nuestro país el proceso de Independencia. Con la promulgación del documento fundacional se estableció que en nuestro territorio se adoptaría, como forma de gobierno, una República popular y representativa, además del sistema federal como forma de Estado. Bajo ese formato aparece también la figura territorial del D.F., lugar en donde radican los poderes de la Unión. Así, pues, desde entonces quedaban sentadas las bases que sustentarían a las autoridades del gobierno metropolitano.<sup>18</sup>

La guerra de Independencia y la lucha por la que pasó nuestro país durante el siglo XIX (entre conservadores y liberales), además de las intervenciones tanto francesa como norteamericana, hicieron muy complicado el curso político que tomó la nación. El análisis de dichos antecedentes históricos resulta necesario para aproximarnos a la comprensión de la forma de gobierno que se adoptó en la nación, es decir, el federalismo.

---

<sup>17</sup> Constitución de los Estados Unidos, Artículo 1, Sección 8. En: A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. Op. Cit. P. 390; Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pp. 305-306; Fernando Flores Trejo. Federación como Forma de Estado. En: José Barragán Barragán et al. Op. Cit. P. 328; Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 61-62

<sup>18</sup> Felipe Tena Ramírez (2). *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 1998, Pp. 167-168; para Barragán, una de las razones que explican la aparición del Distrito Federal recae en la necesidad de separar o diferenciar las facultades de una federación con respecto de las entidades que la integran, por tanto, la creación del D.F. implica un deseo de la Federación de no compartir su espacio territorial con ninguna autoridad más: “Uno de los motivos que propició (la) creación (del D.F.) radicó en la inconveniencia de que en un mismo territorio ejercieran jurisdicción los órganos federales y los locales.” José Barragán Barragán et al. Op. Cit. P. 328

La adopción del federalismo en nuestro país suscitó una ardua polémica entre la clase política de aquellos años, lo mismo sucedió al momento de decidir la ubicación del D.F. A pesar de este ambiente lleno de conflictos, la condición excepcional de la metrópoli en realidad no se modificó sustancialmente, es decir, su *status* jurídico-político se mantuvo casi sin alteraciones, aún así, vale la pena detenerse y analizar algunas de las modificaciones en su régimen interno.

En la Constitución de 1824 (Título II, Sección única, Art. 4) no se contempló al Distrito como una de las partes integrantes de la Federación, sin embargo, se reconoció su existencia (Título III, Sección Quinta, Art. 50, Fracción XXVIII y XXIX) advirtiéndose que el Congreso tendría la facultad exclusiva de elegir el sitio en donde radicarían los poderes de la Unión, de poder variar la residencia de éstos cuando lo considerase oportuno, además de ejercer en su interior las atribuciones de un poder legislativo local.<sup>19</sup>

Cabe advertir que la decisión de establecer el D.F. dentro del territorio correspondiente al estado de México, no contó con la aprobación de todos los legisladores ni de todas las demás entidades federativas. La medida resultó muy polémica. En general, había personas que consideraban prudente que los poderes federales se ubicaran en otro lugar, particularmente en el estado de Querétaro, señalaban que ya era demasiada la hegemonía que ejercía dicha ciudad con respecto a las entidades del territorio, observaron un conjunto de elementos que hacían inviable el asentamiento de la Federación en el Valle de México. El gobierno del estado de México y el denominado municipio constitucional de México, en ningún momento estuvieron a favor de que su territorio fuera desmembrado, para que en éste se estableciera el D.F. Uno de

---

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez (2). Op. Cit. Pp. 167-175

los personajes que pretendían establecer los poderes federales en Querétaro fue Valentín Gómez Frías.

Por otro lado, quiénes se manifestaron a favor de que los poderes de la Unión se establecieran en el territorio correspondiente al estado de México, también adujeron cuestiones de carácter histórico, económico, político, cultural y geográfico. El principal defensor de esta propuesta fue Fray Servando Teresa de Mier. Finalmente esta opción prevaleció. La Federación se encargaría jurídicamente de dicha demarcación territorial.

Para su régimen interior el Congreso General decidió nombrar a un gobernador que estaría encargado de la administración del D.F. Por su parte los ciudadanos podrían elegir de manera indirecta a los integrantes de sus ayuntamientos, excepto al de la ciudad de México ya que éste sería controlado tanto por el gobernador como por la Federación. Esta organización no siempre fue así. La disputa entre la clase política de aquella época sometió a la capital a una serie de cambios en su forma de gobierno, lo que difícilmente permite ubicarla bajo un mismo esquema de gobierno, aunque, en general, su estructura estuvo sometida a las disposiciones del gobierno general.<sup>20</sup>

El predominio del grupo conservador en la primera mitad del siglo permitió que las constituciones centralistas de 1836 y 1843, transformaran al D.F. en el Departamento de México, aunque, más adelante, el grupo liberal revocaría dicho modelo para recuperar el sistema federal. La aparición del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restablecía el federalismo como la forma del Estado mexicano. Con la recuperación de los principios federales por parte del grupo liberal, también se restauró al D.F. en el territorio correspondiente a

---

<sup>20</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 61-94; Gustavo Ernesto Emmerich (coord.). *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, 2005, Pp. 179-2001

la ciudad de México, que había sido suprimido y transformado en Departamento bajo el centralismo que encabezó Antonio López de Santa Anna.<sup>21</sup>

En la Constitución de 1857 el Distrito Federal fue contemplado de manera distinta. En el documento constitucional se reconoce la existencia del estado del Valle de México, es decir, una entidad federativa que recuperaría plena identidad, facultades y obligaciones, como estado de la Federación ante la Constitución, cuando los poderes federales cambien su residencia, es decir, cuando salgan de la ciudad de México (Título II, Sección II, Art. 42, 46). El D.F., lo mismo que en 1824, no aparece como parte integrante del territorio nacional, sin embargo, el estado del Valle de México se contempla como parte de la Federación mexicana. El distrito como ente existente, nominal y prácticamente, no estaba considerado como parte de la Unión, sin embargo, el estado del Valle de México, ente inexistente en la realidad práctica, era considerado una entidad más del territorio.

Otra de las novedades presentadas en la Constitución del 57, se refiere a las facultades del Congreso en la capital de México. El Congreso General no sólo ejercería las atribuciones de un poder legislativo local, como se advertía en 1824, en la nueva Constitución se otorgaba la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para encargarse del arreglo interior del D.F., además de poder cambiar en cualquier momento la residencia de los poderes federales. Por otro lado, ahora los habitantes de la ciudad podrían elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales. Sus pobladores también estaban capacitados para elegir a los diputados para integrar la Cámara de Diputados (lo mismo que a los Senadores, aunque esto sucedió hasta 1874 cuando el

---

<sup>21</sup> José Barragán Barragán et al. Op. Cit. P. 328

Congreso se convirtió en bicameral). En las elecciones para designar al Presidente y a los miembros del Congreso, los ciudadanos aún votaban de manera indirecta.<sup>22</sup>

Cabe observar que fue en la Constitución de 1857, en la cual sus constructores tuvieron el cuidado de no aludir similitud alguna entre la condición juridico-política del D.F., con el resto de las entidades federativas del país. La complejidad del *status* de la capital parece haber disuadido a los legisladores para no ofrecer una solución al problema de la autonomía local y los derechos políticos de sus habitantes. Su esfuerzo estuvo dirigido a reforzar las facultades del Congreso en la vida interna de la ciudad capital.<sup>23</sup>

Desde el primer tercio del siglo decimonónico, se estableció en nuestra primera constitución la incapacidad de los capitalinos para alterar la forma del gobierno local o establecer un gobierno propio. En la Constitución de 1824 quedó formalmente establecido como facultad exclusiva del Congreso General, la decisión de elegir un espacio geográfico en donde residieran los poderes de la Unión, además de ejercer en la capital las facultades legislativas. Por tanto, el Congreso no sólo legislaría para la nación en su conjunto, sino que también lo haría para la capital en particular. La peculiaridad con la que nació el D.F., desprendida principalmente de su *status* juridico-político, permite identificar a la ciudad de México como una entidad excepcional en todo el territorio nacional.

En el esquema federal para establecer las bases del gobierno en la metrópoli, se desecharon las figuras imperantes en el resto de las entidades de la federación. El hecho de que la estructura de su gobierno le haya sido impuesta desde el ámbito federal, reducía toda posibilidad de que al interior del D.F. se

---

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez (2). Op. Cit. Pp. 613-618; Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 76-94

<sup>23</sup> Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. P. 309

intentara trastocar la forma de su gobierno. En la designación de los titulares de los órganos de gobierno, se consideraba parcialmente la participación de la sociedad local, quedando limitados los derechos políticos de sus habitantes. Esa incapacidad para gobernarse de forma libre e independiente, permite considerar que en la capital, desde entonces, se carecía de plena autonomía.

La voluntad de los capitalinos para autodeterminarse, contrastando con el resto de las entidades federativas del país, estaba supeditada a los intereses de los poderes federales y no a los de la población local.<sup>24</sup>

En 1824 el Congreso estaba facultado para ejercer las atribuciones de un legislativo local en éste distrito. En 1857 el Congreso contaba con la facultad exclusiva de encargarse del arreglo interior de la localidad. Pues, bien, con la reforma constitucional de 1901, se facultaba al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente a la capital.<sup>25</sup>

La tendencia por ampliar y reforzar las facultades del poder federal en la metrópoli trascendió al siglo XIX. Así, pues, en el periodo de gobierno de Porfirio Díaz se refrendaron las facultades constitucionales de la Federación en materia del D.F. por tanto, durante el siglo XIX ninguna entidad federativa mantenía la peculiaridad de la capital de la República, por un lado, el Congreso General se encargaría de legislar para toda la nación en su conjunto y, por otro,

---

<sup>24</sup> José Barragán Barragán et al. Op. Cit. P. 328; “(...) la Constitución de (1824) concedía al Congreso de la Unión la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado (...) (dicha Constitución) únicamente instituye uno de los tres poderes del Distrito, el legislativo, con las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Ilimitado en sus facultades, dentro de la única obligación de tratar al Distrito como un Estado, ese legislativo era, al crearlo la Constitución, una legislatura constituyente del Distrito, capaz de instituir y organizar los demás Poderes locales y de darse a sí mismo facultades, exactamente igual que la legislatura constituyente de un Estado.” Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pp. 308, 309; Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 61-94

<sup>25</sup> Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pp. 305-310



dicho Congreso –junto con el Ejecutivo Federal- regularía directamente la vida política de los habitantes capitalinos.<sup>26</sup>

### 1.3 Formación de la Ciudad

Al finalizar la Revolución mexicana el Congreso reunido en Querétaro aprobó una nueva Constitución que entraría en vigor en 1917 en la cual se reconoció plena y específicamente la existencia del D.F.<sup>27</sup> Como venía sucediendo desde 1824, en estos primeros años del siglo XX la discusión acerca de la autonomía local de la capital y el asunto de los derechos políticos de sus habitantes, fueron aspectos de alguna manera desdeñados por los congresistas, quienes estaban más preocupados por sentar las bases constitucionales de la nación. Esta tendencia se observa en los distintos textos ordenadores de la vida política, desde 1824 y 1857 hasta 1917.

La condición jurídica-política que guarda la ciudad, muestra que desde entonces se ha privilegiado el interés de la Federación antes de detenerse a reflexionar en torno a los problemas que enfrentan los habitantes y autoridades de la localidad. Así, pues, en 1917 se estableció que la ciudad de México fuera a la vez el D.F., sede de los poderes federales y capital de la República.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Manuel Larrosa. “El Distrito Federal en 1995: Las Elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre” en: Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 199.*, México, UAM-I, 1996, p. 83

<sup>27</sup> “El sistema del 17 (modificado en 1928 con la supresión del municipio libre) estableció y organizó en la Constitución, a diferencia de todos los sistemas (federales) precedentes, los tres Poderes del Distrito, de los cuales dos se identifican por sus titulares con los respectivos Poderes federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del Poder judicial federal.” Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. P. 310

<sup>28</sup> En 1917 se consolidaría la “(...) la institución del Distrito Federal previéndose su situación jurídica en el artículo 44 de la Constitución (...) que establece(ría) lo siguiente: ‘ La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General ‘.” José Barragán Barragán et al. Op. Cit. P. 329

En este mismo documento se mantenía la figura de un gobernador, para cumplir con la función de un ejecutivo local en la entidad, aunque, vale recordar, dicho gobernante estaba subordinado al Presidente de la República, quien podía removerlo a discrecionalidad, aspecto que le restaba peso y seriedad en relación con el resto de los gobernadores, quienes no estaban formalmente sujetos a este modelo de elección y dimisión.<sup>29</sup>

Por otro lado, se determinó dar continuidad al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de la entidad, aunque esta conformación duró aproximadamente una década. La elección de los presidentes municipales seguía haciéndose de forma popular y directa, como sucedía desde 1857. El principal municipio en la urbe fue el de la ciudad de México.<sup>30</sup>

Entre otras atribuciones, los municipios de la capital debían “(...) vigilar el cumplimiento de las leyes sobre el trabajo, el pago del salario mínimo y las indemnizaciones por accidente (...) dar permisos para el uso particular de las calles y debían tener al corriente el catastro, abrir y conservar los caminos vecinales del municipio, realizar las obras públicas locales (...) mantener las escuelas primarias, cuidar la seguridad pública, nombrando y removiendo a

---

<sup>29</sup> Puesto que el Congreso de la Unión se encargaría de legislar todo lo referente al D.F., este determinaría que el gobierno de la metrópoli sería una responsabilidad del Presidente “El órgano que se escogió para llevar a cabo las instrucciones del Presidente de la República, fue un gobernador (...) Venustiano Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Conforme a los lineamientos de la Constitución, esta ley establecía que el Municipio Libre sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. El gobernador del Distrito era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiente de éste.” Ibidem. P. 329

<sup>30</sup> “Los ayuntamientos estaban formados por grupos amplios de gobierno. El municipio de México tenía 25 regidores y 15 todos los demás.” Armando Cisneros Sosa. *La Ciudad que Construimos*, México, UAM-I, 1993, P. 20; “La duración del Ayuntamiento se estableció por dos años, y la renovación de sus miembros por mitad cada año.” María Soledad Cruz Rodríguez. *Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*, México, UAM-A, 1994, P. 79; En la capital estos eran los municipios que la conformaban: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Ixtapalapa, Milpa Alta, Ciudad de México, Mixcoac, San Angel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco; General Anaya, Ixtacalco, Tláhuac y Magdalena Contreras, también municipios que aparecerían en la década de los años veinte. Ibidem. Pp. 64-68

todos los jefes y oficiales; con excepción de la policía de la ciudad de México, que era nombrada por el gobernador, debían nombrar a los jueces de paz, menores y correccionales (...) tener al corriente los padrones electorales (...)”<sup>31</sup>

Puesto que convivían diferentes niveles de gobierno en la capital, al gobernador le correspondían las atribuciones referidas a la organización de la “(...) policía (...) expedir los reglamentos de servicios (...) realización de grandes obras públicas, atención a los hospitales, casas de huérfanos y asilos, autorización de la apertura de escuelas primarias particulares y vigilancia de cárceles penitenciarias (...) mantener la Escuela Nacional Preparatoria, el internado nacional y las escuelas normales y de enseñanza técnica. Estas funciones se incrementarían en 1927 (...)”<sup>32</sup>

Como se observa, la mayor parte de las atribuciones del gobierno en la capital mantenían una tradición puramente administrativa, es decir, los titulares del gobierno en la entidad carecían de facultades ejecutivas, ese trabajo era conferido constitucionalmente tanto al Ejecutivo como al poder Legislativo federales. Una muestra de lo anterior se refiere a lo siguiente: al Presidente de la República le correspondía designar al gobernador en la entidad. “(...) como venía sucediendo desde 1824, así como al procurador general. Aprobaba también los presupuestos de la entidad y de los municipios, y los reglamentos de servicios públicos. El Congreso aprobaba el presupuesto de ingresos y egresos (además de legislar en) todo lo relativo al D.F.” Esta distribución de tareas en la capital reflejaba, por un lado, un gobierno local responsable de la mayoría de las decisiones administrativas, mientras que, por otro, la esfera federal intentaba infructuosamente guardar distancia del trabajo de las

---

<sup>31</sup> Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 23-24

<sup>32</sup> Ibidem. P. 24

autoridades capitalinas. En la realidad, el control federal inhibía cualquier intento de autodeterminación en la administración local. En este lapso, sin embargo, se mostró una mayor disposición del gobierno federal por otorgar cierta independencia a la entidad, al menos, la estructura municipal así lo marcaba, aunque, en realidad, difícilmente podían otorgar plena autonomía al gobierno metropolitano.<sup>33</sup>

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 se expresaron voces que, preocupadas por asegurar la gobernabilidad de la entidad, veían con recelo el trabajo de los municipios. En el debate existieron posturas a favor y en contra acerca de la existencia, o no, de las municipalidades. La idea de que el municipio libre de la ciudad de México constituyese un obstáculo para establecer las condiciones necesarias de gobierno en la localidad, fue uno de los argumentos utilizados (sobre todo por aquellos actores relacionados con el gobierno federal) para desaparecerlos. El mismo Venustiano Carranza se manifestó a favor de suprimirlos, a pesar de haber impulsado su continuidad en 1914, sin embargo, los constituyentes mantuvieron como base de la organización geográfica, política y administrativa, al municipio en la capital del país.<sup>34</sup>

Las ideas expuestas para desaparecer al municipio hacían referencia, principalmente, a la imposibilidad de que en un mismo espacio geográfico convivieran las dos esferas de gobierno, por un lado la municipal y por otro la federal. Se temía que las autoridades municipales se convirtieran en una barrera para el Presidente del país, ya que el “(...) municipio podía interponer en un momento determinado serios obstáculos al ejercicio del poder ejecutivo”,

---

<sup>33</sup> Ibidem. P. 24

<sup>34</sup> Soledad Cruz Rodríguez. Op. Cit. P. 77; Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 23- 24

aseguraba el diputado Machorro Narváez. El otro argumento tenía que ver con la autonomía financiera de la ciudad, es decir, con la dificultad que implicaba sostener económicamente a los municipios de ésta zona. Palavicini consideraba que la Federación destinaba elevadas cifras del presupuesto para el sostenimiento de la capital, lo que hacía evidente la incapacidad económica del gobierno interno para autofinanciarse.<sup>35</sup>

En una época posterior, como resultado de la oposición existente al régimen encabezado por Álvaro Obregón, se consideró que la existencia de los municipios constituía un obstáculo político que propiciaba la ingobernabilidad en la entidad. El hecho mismo de encontrar en la región una mayor resistencia, al momento de llevar a cabo su programa político, fue el principal motivo y argumento utilizado por Obregón para proponer la eliminación de la municipalidad en la capital. Ello implicaba que, en su afán por controlar la región central del país, la estructura municipal fuera considerada adversa a los intereses del grupo sonoreense. La oposición que enfrentaba el gobierno federal en la capital era encabezada, sobre todo, por algunos grupos políticos (los laboristas, arraigados en el Partido Liberal Mexicano -PLM- y ciertos sindicatos -como los afiliados a la CROM-) quienes controlaban políticamente a la localidad, actores que no comulgaban con los intereses de Obregón.<sup>36</sup>

La desaparición del municipio en la capital a finales de la década de los años veinte estuvo determinada por varias razones. Por un lado, los municipios eran considerados órganos de gobierno incapaces de resolver los problemas de la

---

<sup>35</sup> Soledad Cruz Rodríguez. Op. Cit. Pp. 78-79

<sup>36</sup> “ (...) esta iniciativa de la supresión de los municipios en el D.F. estuvo determinada por el conflicto de Obregón con la CROM (y el PLM) y la decisión del caudillo de reelegirse como presidente (...) tenía un objetivo político claro que consistía en disminuir el poder que los laboristas tenían sobre la ciudad sede de los poderes federales. La CROM había sido piedra angular para el gobierno de Calles y un sector que se oponía a la pretensión de Obregón de reelegirse. Así la desaparición del Ayuntamiento significaba también debilitar la fuerza política de los laboristas al regreso de Obregón.” Ibidem. P. 108

ciudad, aspecto que era incentivado por el reducido tiempo de mandato asignado a los presidentes municipales, es decir, un año, lo que limitaba la continuidad de los planes y proyectos de gobierno, todo esto le restó solidez y seriedad a la administración municipal. Aunado a ello, la confusión de la ley y el intervencionismo federal determinaron, de alguna forma u otra, la desaparición del municipio en la localidad.<sup>37</sup>

#### 1.4 El Departamento del Distrito Federal

Al finalizar la década de los años veinte fue tal la presión para propiciar que la Federación recuperara completamente la tutela de la capital, principalmente ejercida desde el Ejecutivo, que se suprimieron las bases municipales del gobierno local. La propuesta de Álvaro Obregón en 1928, mismo año de su fallecimiento, terminaba con la existencia del germen democrático constitucional, es decir, el municipio, que se consumó formalmente en 1929.<sup>38</sup>

Desde entonces el gobierno federal reafirmó su control sobre la vida interna de la capital, aunque ello significara restringir las libertades políticas básicas de

---

<sup>37</sup> Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 20-23; “La ambigüedad de la ley para definir las facultades de cada instancia de gobierno federal, territorial y local, dio lugar a una serie de conflictos entre ellas (...) El amplio poder del ejecutivo para intervenir tanto en el ámbito territorial como local ocasionó confusiones en los ordenamientos urbanos, en los que además participaban el gobierno del D.F. y el Ayuntamiento de México. Por otra parte, el enfrentamiento entre el Distrito Federal y la municipalidad tuvo como origen la dualidad de funciones y legislaciones para gobernar un solo espacio, la Ciudad de México.” Otro aspecto a destacar en la desaparición del municipio en el D.F., se desprende de los conflictos que rodeaban a las elecciones de los mismos “En lo que respecta a los gobiernos municipales del D.F., la elección anual de presidentes municipales y cada dos años de los miembros del cabildo hicieron del municipio de la Ciudad de México objeto de luchas políticas encarnizadas.” Soledad Cruz Rodríguez. Op. Cit.Pp. 82- 83, 97

<sup>38</sup> “La argumentación de la propuesta de Obregón consistía fundamentalmente en señalar las deficiencias administrativas y financieras del Ayuntamiento (...) El 17 de mayo de 1928 (en el Congreso) se votó la propuesta (para desaparecer los municipios en el D.F.): se dieron 174 votos a favor y 21 en contra, la ley entraría en vigor el 1º. de enero de 1929.” Ibidem. Pp. 109-110

sus habitantes. La autodeterminación de los ciudadanos quedaba como una tarea pendiente. Al suprimirse los ayuntamientos en la capital de la República, el vacío de gobierno generado requería ser cubierto de forma inmediata para asegurar la gobernabilidad en la entidad. La aparición del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) en 1929, expresaba el anhelo de la Federación por mantener el control absoluto de la localidad; para establecerlo formalmente, en 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la cual se establecía que el “(...) D.F. se (dividiría) en un departamento central y 13 delegaciones. El Departamento central se (formaría) con la exmunicipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoác (;) Se (conformarían) 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (...) El gobierno del D.F. (continuaría bajo el control) del presidente de la República quien lo ejercería por medio del D.D.F. (;) El jefe del D.D.F. (conocido también como regente) sería nombrado y removido libremente por el (Presidente) (;) En las delegaciones el jefe del Departamento ejercería sus atribuciones por medio de los delegados (;) (que a su vez) serían nombrados y removidos por el jefe del Departamento con la aprobación del (Ejecutivo).”<sup>39</sup>

Esta nueva conformación estructural del gobierno capitalino representa el antecedente de la administración actual, aunque, en años posteriores, el número de delegaciones aumentó y algunas funciones administrativas se ampliaron y especificaron. Así, pues, en 1929 apareció formalmente el D.D.F.

Mientras tanto, en el interinato de Emilio Portes Gil, presidente constitucional que el Congreso nombró ante el fallecimiento de Obregón, José Manuel Puig

---

<sup>39</sup> Ibidem. Pp. 110-111

Casaurac fue designado Jefe del Departamento, su principal tarea era crear el andamiaje político y administrativo en la ciudad, además, a las “(...) funciones (...) de prestación de servicios públicos (como la) organización de los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional, manejo de establecimientos penales, servicio de policía, vigilancia y control de beneficencia privada, reglamentación del tránsito, dotación y distribución de aguas potables, desagüe y limpia de las poblaciones, alumbrado público, rastros, panteones, oficinas del registro civil, organización de las festividades cívicas y vigilancia de las diversiones públicas, se sumaron las de reglamentar la urbanización y expropiar lotes (...)”<sup>40</sup>

El gobierno federal también dio vida, paralelamente a la creación del D.D.F., a un órgano público que serviría como medio de comunicación entre los ciudadanos capitalinos y las autoridades locales, aunque, cabe advertir, esta institución sólo tendría un carácter de consultoría. Fue entonces que apareció el Consejo Consultivo de la ciudad de México, espacio para que los habitantes de la capital pudieran manifestar sus inquietudes y necesidades. Con estas innovaciones parecía solucionarse el problema de la gobernabilidad en la capital, sin embargo, la confiscación de los derechos políticos de los ciudadanos representaba el inicio de los avatares por los cuales tendrían que pasar los capitalinos a lo largo de casi setenta años. Con la instauración del D.D.F. y la creación del Consejo Consultivo, los intereses del jefe máximo de la revolución mexicana y del recién creado Partido Nacional Revolucionario (PNR), veían terminadas sus primeras tareas para fortalecerse y expandir su poder a nivel nacional.

---

<sup>40</sup> Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 28-30



En la misma época, el corporativismo estaba a punto de otorgar sus primeros y satisfactorios resultados para una clase que intentaba consolidar su poder.<sup>41</sup>

Al considerar que en la capital se concentraba una población muy diversa y que, además, albergaba a algunos de los más destacados grupos opositores a la clase gobernante, el PNR ideó un mecanismo institucional para tomar ventaja de ello. El Departamento y el Consejo, estructuras diseñadas desde el poder federal, intentaron sustituir la estructura municipal local que dio a la ciudad un carácter democrático en la década de los años veinte. Por otro lado, con dicho Consejo también se pretendía ayudar al Jefe del Departamento en las tareas administrativas y de gobierno, aunque, no se le encomendó ninguna tarea en materia legislativa, además, cabe resaltar que sus integrantes eran designados por el partido en el poder. El surgimiento del Consejo sentaba en la capital las bases corporativas que caracterizarían al sistema político en nuestro país, lo que fortaleció los lazos entre el partido y el gobierno federal. La instauración formal del corporativismo, a partir de organismos como el Consejo Consultivo, se pudo llevar a cabo gracias a que en la entidad ya existía un número considerable de agrupaciones, sobre todo sindicales, que luego serían absorbidas por la estructura oficial facilitando los propósitos tutelares del gobierno federal en la capital.<sup>42</sup>

La idea de que los ciudadanos comunes pudieran ser escuchados en dicho Consejo resultaba una propuesta atractiva, sobre todo porque no existía otro tipo de canales que lo permitieran, sin embargo, la realidad marcaría una ruta diferente. Sus integrantes se convirtieron, con el correr de los años, en

---

<sup>41</sup> Los líderes del Partido Nacional Revolucionario (PNR) “(...) crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, sancionado jurídicamente por la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928.” Diane E. Davis. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999, P. 104

<sup>42</sup> *Ibidem*. Pp. 104-105

representantes de los grupos sociales más influyentes y poderosos de la capital; de esta forma, los ciudadanos quedaron fuera de la supuesta representación política que ofrecía el organismo consultor.<sup>43</sup>

El requisito que debían cumplir los ciudadanos de la metrópoli para poder acceder y participar en dicho órgano era pertenecer a algún grupo o asociación corporativa, es decir, al modelo representativo oficial. No se contemplaba la participación libre e independiente de todos los habitantes de la entidad, en otros términos, mantenía una conformación selectiva, espacio en donde sólo unos cuantos individuos podían ser incluidos para hacerse escuchar ante las autoridades. El objetivo de las autoridades era que el Consejo fuera la expresión directa de la voluntad popular ante el regente y el Ejecutivo federal, aunque, la participación de los sectores más influyentes en el seno de éste órgano dejaba ver su interés por transformarlo en un instrumento de poder y así llevar a cabo sus fines particulares.<sup>44</sup>

Así, los ciudadanos de la capital desde la década de los treinta se convirtieron en rehenes del partido oficial y de los propósitos de los grupos locales más influyentes, lo mismo que del poder federal. Los derechos políticos, intereses y necesidades de los habitantes de esta región quedaban a la zaga. De lo anterior se desprende el hecho de que el Consejo no se haya consolidado como un espacio público real, lugar en donde se ventilaran los principales problemas que aquejaban a la ciudad de México y que se esperaba fueran

---

<sup>43</sup> A finales de los años veinte “(...) En la Ley Orgánica se estableció que en el Departamento del Distrito Central y en cada una de las delegaciones habría Consejos Consultivos, representativos de los principales intereses de la localidad. El Consejo Consultivo del Departamento Central estaría integrado por los representantes de la Cámara de Comercio, las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenecieran a esa cámara, las cámaras industriales, las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenecieran tampoco a alguna cámara, las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, las asociaciones de inquilinos, las agrupaciones de profesionales, los empleados públicos y particulares, las asociaciones de trabajadores no señalados antes y las asociaciones de madres de familia.” Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. P. 32

<sup>44</sup> Ibidem. Pp. 28-35; Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 111-116

resueltos por sus autoridades. Otro aspecto a señalar tuvo que ver con la enardecida pugna entre los diversos grupos que buscaban un mejor sitio dentro del Consejo, imponerse en éste les aseguraba cierto predominio en la entidad. Aunado al problema anterior era la ausencia de una genuina personalidad político-jurídica del organismo de tal forma que fuese funcional. Por último, la tutela de los poderes federales sobre el Consejo, lo convirtió en una figura poco productiva en materia de representación política, por no decir obsoleta.<sup>45</sup>

En consecuencia, resulta válido considerarlo sólo como un organismo asesor de la regencia, sin ninguna utilidad política real para los ciudadanos.<sup>46</sup>

Las actividades que le fueron asignadas se circunscribieron a simples labores de consulta y vigilancia, sin embargo, el órgano consultivo no fue lo suficientemente fuerte como para incidir en las decisiones políticas y administrativas, tomadas tanto por los delegados como por el regente.<sup>47</sup>

Las raquícas funciones del Consejo, así como sus ramificaciones en las distintas delegaciones, lo consagraron como un organismo inoperante.

Bajo el régimen cardenista (1934-1940), los ciudadanos de la capital y el Consejo Consultivo mantuvieron una nueva relación. Debido a la llegada de nuevos habitantes, provenientes de distintas entidades federativas, sobre todo de la zona centro y el bajío del país, así como las necesidades por aumentar los servicios básicos de los capitalinos, fue el detonante que propició la

---

<sup>45</sup> “El Consejo Consultivo, único espacio de representación ciudadana, era deseado por muchos. El método de elección, cuya responsabilidad recaía en las autoridades, favorecía en las organizaciones la práctica de asumir posiciones peticionistas, alegando su representatividad o su labor social.” Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. P. 57

<sup>46</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. P. 110; “Los Consejos Consultivos duraban un año y tenían derecho a ser oídos por el regente y por los delegados en materia de reglamentos y servicios públicos, a inspeccionar los servicios, a denunciar las deficiencias encontradas y a revisar la cuenta anual del Departamento (...)” es decir, no tenían un peso real en las decisiones del gobierno capitalino. Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 32-33

<sup>47</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. P. 114

movilización popular en la localidad. Las demandas de los pobladores de la entidad comenzaron a ejercer una mayor presión sobre las autoridades, tanto locales como federales. Debido a lo anterior, el órgano consultor tuvo que afrontar una gama de peticiones sociales nuevas, sin embargo, el Consejo no se presentaba con la misma vitalidad. En ese sexenio mantuvo una disminuida intervención en los problemas internos. Fue tal la parálisis del organismo que, incluso, desde las esferas oficiales surgió la idea de terminar con su existencia, aunque a la postre no se concretaría dicho propósito, al menos no en el gobierno de Lázaro Cárdenas. Cabe rescatar que este órgano consultor, a pesar de su disminuida presencia, era socorrido por algunas agrupaciones de la entidad, sobre todo quienes aún lo consideraban un espacio válido de representación social.<sup>48</sup>

La realidad imperante en aquel momento dejaba de manifiesto que las agrupaciones, como resultado del corporativismo orquestado desde el gobierno, suplían la imagen y participación de los ciudadanos en la capital. Años más tarde la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, 1943), se convertiría en el nuevo instrumento político del Presidente y del partido en el poder. La CNOP suplantaría, de *facto*, tanto al Consejo Consultivo como a los ciudadanos mismos. Para incidir en la vida política de la región toda inquietud, solicitud o demanda social, tenía que pasar por la enmarañada estructura corporativista de dicha confederación lo que, finalmente, alargaría las contradicciones existentes en la capital en donde sus pobladores, carentes de los derechos políticos elementales, a pesar de las

---

<sup>48</sup> Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 79-80

innovaciones administrativas del gobierno local, aún no podían influir en la designación de sus autoridades.<sup>49</sup>

### 1.5 El Crecimiento de la Metrópoli

Para la época de los años sesenta y setenta, la participación y representación ciudadana en el Consejo brillaban cada vez más por su ausencia. La constante llegada de pobladores a la metrópoli, como se apuntó, ampliaron las demandas ciudadanas relacionadas con la prestación de los servicios públicos, sin embargo, la falta de una representación política real se expresaba como el principal problema a resolver por parte de las autoridades. La ineficacia del órgano consultor hizo patente la necesidad de cubrir ese vacío político en el que se hallaba la capital de México. En medio de este ambiente, la idea de crear un marco jurídico específico, que rigiera la vida política en la ciudad capital, comenzaba a adquirir fuerza. El aumento de los movimientos sociales y la presión de algunas organizaciones populares fueron apurando a

---

<sup>49</sup> “Con la fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) [1943], los habitantes de la ciudad de México se situaron de nuevo en el primer plano de la política nacional, al igual que algunas de las políticas urbanas. En virtud de que la CNOP sustituyó al Consejo Consultivo como el principal organismo mediante el cual las clases populares y medias de la capital expresaban sus demandas políticas, este último perdió gran parte de su utilidad porque los habitantes de la ciudad de México preferían utilizar mecanismos de nivel nacional para presionar sobre las políticas urbanas. En consecuencia, creció enormemente la influencia de los capitalinos en los debates de la política nacional, así como la capacidad legítima de los líderes nacionales del partido para elaborar políticas urbanas sin tener que pasar por instituciones puramente locales. Ésta era una situación curiosa: a medida que los moradores de la capital se involucraban más directamente en la política nacional a través de sus respectivas federaciones corporativistas, los líderes nacionales del partido tenían de nuevo un margen de maniobra para dirigir el desarrollo urbano de la ciudad de México. Estas transformaciones institucionales y políticas modificaron los equilibrios nacionales del poder y las prioridades económicas, así como los patrones urbanos y las políticas en la capital.” Diane E. Davis. Op. Cit. P. 154; en ese entonces predominaba ya el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

las autoridades para que dieran una respuesta satisfactoria al problema de la participación y representación política de los ciudadanos.<sup>50</sup>

En su afán por impulsar una reforma política dentro de la gran ciudad capital, los partidos denominados de izquierda en su momento hicieron importantes planteamientos para transformar el gobierno de la entidad. Estos partidos, de menguado significado político dentro del esquema institucional dominado por el PRI, lograron poner en la mesa de discusión temas que resultan aún vigentes. Su interés por ocupar un mejor sitio dentro de la vida política del país, motivó que las sugerencias vertidas por dichos partidos tocaran líneas extremas de una reforma para la capital, aunque no por ello resultan irrelevantes. En general buscaban reformar la Constitución Política con el propósito de crear el estado treinta y dos de la Federación, en este sentido algunos partidos contemplaron se denominara a la nueva entidad 'estado de Anáhuac', otros más propusieron se le llamara 'estado del Valle de México'.

La idea central compartida entre dichos partidos era otorgar definitivamente una estructura gubernamental exclusiva para la urbe, por tanto, el diseño de una Constitución local se expresaba como una consecuencia inmediata de la reforma. Las iniciativas expuestas por la izquierda mexicana también buscaban crear un Congreso local, un espacio legislativo propio de los intereses de sus habitantes, además, ante la ineficacia de los órganos de gobierno creados desde el gobierno federal, éstos partidos pretendían implantar las instituciones

---

<sup>50</sup>“A pesar de los rezagos y las insuficiencias urbanas, las estructuras se mostraban firmes. Sólo los maestros en 1958 y los ferrocarrileros de 1959 habían empañado la relación entre el gobierno y la sociedad. Las grandes movilizaciones de esos grupos, especialmente del magisterio, habían mostrado a la ciudad la existencia de una disidencia política capaz de levantar sus propias razones y presentar soluciones distintas a las que oficialmente se manejaban (...) (en los primeros años de la década de los años sesenta) “Era claro que los procedimientos de gestión estaban fallando y que eran necesarios cambios en las estructuras políticas (...) No había una relación transformadora entre las instituciones y los grupos sociales. La imaginación de los pobladores y su capacidad de actuar chocaba cotidianamente contra mecanismos especulativos y de manipulación política.” Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 173-174

de gobierno que resolvieran las vicisitudes políticas de la capital, así, pues, el surgimiento de un Congreso parecía indispensable. En esta lógica por otorgar autonomía al gobierno interno, propusieron la elección directa de un gobernador, capaz de responder a las expectativas de los ciudadanos y resolver efectivamente los problemas políticos de la ciudad. En materia de organización geográfica, política y administrativa, pugnaban por la adopción del régimen municipal, base de la organización en el país, se pensaba que la aparición de las municipalidades, con sus regidores y cabildos, solucionaría los problemas antes señalados.<sup>51</sup>

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó ante la Cámara de Diputados sus razones para modificar el marco constitucional en materias relacionadas con la Ley Orgánica del D.D.F., quizá lo más destacado fue su propuesta por crear un órgano legislativo propio de la localidad. A finales de los años sesenta el partido propuso una iniciativa a favor de otorgar una legislación exclusiva para la capital, de tal manera que rigiera la vida interna de los capitalinos, distinta a la correspondiente a los territorios federales. La idea era dar vida a un cuerpo de gobierno propio, *ad hoc* a las necesidades de la metrópoli. Una década más tarde el PAN manifestó su interés por instaurar en la ciudad un sistema de gobierno republicano, representativo y popular, para lograrlo buscaron llevar a cabo una reforma constitucional a la fracción VI del

---

<sup>51</sup> Entre la década de los años sesenta y principios de los noventa, partidos como el Popular Socialista (PPS), Mexicano de los Trabajadores (PMT), Socialista Unificado de México (PSUM), Mexicano Socialista (PMS), Socialista de los Trabajadores (PST), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), entre otros también desaparecidos, presentaron alternativas encaminadas a instaurar un régimen democrático en la localidad, tomando como punto de partida otorgar plena autonomía a sus órganos de gobierno. María Amparo Colín Verlo et al. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal 1965-1991 (Relación de Documentos Recopilados)*, pp. 1, 2, 4-14, (Biblioteca del CIDE, JS2121, C83, 1992).

artículo 73, en la sugerencia se percibía un interés por otorgar mayor autonomía al gobierno de la capital.<sup>52</sup>

Por otro lado, resulta necesario considerar que en este periodo también inició el declive de la bonanza económica del país, lo que de alguna forma generó un descontento en la población. Otro aspecto que caracterizó a esta época fue la ausencia de canales de expresión y comunicación entre los habitantes y las autoridades, tanto locales como federales. Ambos problemas motivaron una movilización mayor en contra de la opresión y autoritarismo que ejercía el régimen mexicano. La lucha social por conquistar dichos espacios de expresión esperaba una respuesta de las autoridades que motivara la apertura democrática, no sólo en la capital sino en todo el territorio nacional.<sup>53</sup>

Al inicio de su sexenio, Luis Echeverría (1970-1976) requería tomar las riendas de un país que parecía írsele de las manos, ya que el régimen y el sistema político mexicano, comenzaban a dar las primeras muestras de ruptura y decadencia. La crisis de autoridad (que se había acelerado en los últimos años del sexenio anterior) se debía, en gran medida, a la falta de legalidad y legitimidad del propio régimen ante la sociedad mexicana.<sup>54</sup>

El nuevo mandatario debía también cubrir las demandas económicas de la población nacional, agudizadas por la reducción en los niveles de vida, particularmente de la otrora clase media. La población capitalina, aparte de sufrir los problemas económicos compartidos con el resto de la población del país, ejerció mayor presión al nuevo Presidente para que solucionara sus

---

<sup>52</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. P. 1-2

<sup>53</sup> “El movimiento estudiantil conmovió las estructuras políticas del país. Fue un conflicto que demostró la urgencia de cauces democráticos y de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Las demandas de un importante sector de la población, evidentemente políticas, habían topado con el más duro autoritarismo.” Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. P. 184

<sup>54</sup> Ignacio Marván Laborde. *¿Y después del Presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, pp. 23-35; Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 319-330; Carlos Elizondo M. y Benito Nacif H. *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002, pp. 7-13, 28-31



demandas, relacionadas con la obtención de una representación política real en la entidad. Así, pues, para ganarse el favor de los más duros sectores de la población (estudiantes, obreros, profesores, asociaciones populares y sindicatos independientes), Echeverría intentó cambiar la imagen de los órganos de representación ciudadana en la capital. En su labor presidencial, se apuntó un logro al favorecer la aparición de la Ley Orgánica del D.D.F., aspecto que, junto con la intención de reducir el gasto, ampliar la participación política y reestructurar la administración del gobierno capitalino, parecía augurarle un sexenio tranquilo. En materia de participación ciudadana, la nueva organización propuesta desde el gobierno recayó en las juntas vecinales, se buscaba de esta manera revitalizar los lazos entre los ciudadanos y la estructura administrativa del gobierno local.<sup>55</sup>

A pesar de lo anterior, al finalizar su mandato Echeverría se había quedado corto. La necesidad de los ciudadanos por ampliar los canales de representación popular en la capital de la república, había superado ampliamente la oferta oficial, sobre todo porque, a pesar de la conformación del gobierno capitalino, seguía imperando la voluntad del Ejecutivo al momento de llevar a cabo cambios políticos en la entidad, además, la figura del Consejo, que había sido rescatada y desempolvada en este periodo, no logró consolidarse como un instrumento verdaderamente representativo, anhelado desde años atrás por los ciudadanos; por otro lado, algunos de los principales actores políticos locales, se mantuvieron aferrados a las antiguas prácticas de control social, favorecidas

---

<sup>55</sup> “El núcleo de este nuevo sistema de participación política era la junta, u organización comunitaria. Cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal tendría ahora una junta de vecinos con un representante elegido que participaría en un consejo consultivo del regente de la ciudad de México. Lo que esta nueva estructura política hizo, en efecto, fue restablecer los incentivos para la participación política de las clases urbanas pobres y de la clase media; y dentro de este mandato general, articular las demandas de la política urbana.” Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 282-290

desde la estructura oficial, de tal forma que los movimientos sociales seguían atados a las prácticas de manipulación estatal. Finalmente, a pesar de las limitantes expresadas, las modificaciones realizadas por Echeverría fueron la base que, más adelante, abonó la ruta para continuar con el proceso de apertura democrática en la entidad.<sup>56</sup>

La mala situación económica y el descrédito de las políticas del gobierno federal fueron dos de los elementos más sobresalientes con los que el nuevo mandatario, José López Portillo (1976-1982), tendría que lidiar durante su periodo de gobierno. El otro reto para la entrante administración lo constituyó el descontento ciudadano en la capital, que se había incrementado de manera considerable en el sexenio anterior debido, principalmente, a los constantes fracasos de los órganos de representación popular que sólo provocaron la irritación de los capitalinos, puesto que no cumplieron la función representativa para la cual habían sido creados. Así, pues, en el contexto de la crisis de legalidad y legitimidad del gobierno mexicano, las relaciones entre el Estado y

---

<sup>56</sup> Para la década de los años setenta “(...) las modificaciones (impulsadas por Echeverría) dieron inicio a una descentralización de funciones que permitió el fortalecimiento de las delegaciones como órganos de gobierno local (...) Los Consejos Consultivos dejaron de ser órganos corporativos y se convirtieron en instancias de representatividad territorial. Por cada delegación se formaría una Junta de Vecinos con un mínimo de 20 miembros. Ambos, Juntas y Consejos, serían cuerpos honoríficos con duración de tres años, con funciones que se ampliaron para permitirles hacer propuestas en materia de reglamentos, leyes y servicios; opinar sobre la planeación y las prácticas fiscales; informar sobre monumentos históricos o artísticos, y promover la ‘colaboración ciudadana’, sin poder recabar fondos o solicitar cooperaciones. Con esos cambios se buscaba fortalecer la representación formal ciudadana, puesto que para esas fechas el Consejo Consultivo era totalmente inoperante. Sin embargo, elegido de forma indirecta y sin espacios reales de participación, el nuevo Consejo (de consulta) no despertaría un interés generalizado manteniéndose al margen de los fuertes giros de acción ciudadana que se gestaron en esa época.” Armando Cisneros Sosa. Op. Cit. Pp. 198-221; “Además de la descentralización de la toma de decisiones, se esperaba que la junta de vecinos respondiera a las preocupaciones de Echeverría por la restauración de la legitimidad política entre los residentes urbanos. (...) (sin embargo) aunque el nuevo sistema de juntas de vecinos dejaría de lado a la CNOP, Sentíes (el regente de ese entonces) y Echeverría creían sin embargo que fortalecería la legitimidad del PRI porque las delegaciones serían la principal unidad territorial para la elección de diputados y senadores.” Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 305-306; “(...) Las juntas de vecinos pretendieron ser interlocutores de la política Urbana, pero siempre carecieron de facultades reales y de recursos para tener verdadera incidencia en la formulación de dicha política. En el mejor de los casos, las juntas fueron un canal de demandas de servicios que permitían al gobierno capitalino tener una especie de radiografía de los problemas de las distintas delegaciones políticas.” Jaqueline Peschard. “La Reforma Política del Distrito Federal” en Leonardo Valdés (coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en 1993*, México, UAM-I, 1995, p. 243

la ciudadanía mantuvieron un alto grado de tensión. La metrópoli, por tanto, requería de una nueva organización política que fuera capaz de incluir la activa participación y representación de sus pobladores.

La situación imperante no era nada halagüeña. La crisis financiera y la disminución del poder adquisitivo de los mexicanos requería de decisiones políticas y económicas muy acertadas. En el ámbito político, el Presidente optó por promover una reforma que ayudara a resolver los problemas más destacados en el país. Impulsada desde las más altas esferas del gobierno federal, dicha reforma, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), se dio a conocer en 1977. Con la reforma política se pretendía apaciguar el descontento social y rescatar – de paso- la legalidad y, sobre todo la legitimidad que tanto necesitaba el gobierno. Con dicha reforma política, a la postre el régimen político del nuevo presidente apostaba por incorporar a las fuerzas políticas nacionales que más presionaban al gobierno mexicano, el objetivo del gobernante era llevar a cabo los planes de su gobierno con la anuencia de la sociedad mexicana.<sup>57</sup>

Si anteriormente los partidos políticos, agrupaciones civiles y populares, el sector de estudiantes y profesores, organizaciones rurales y urbanas, se habían mantenido en el anonimato y bajo el desdén del régimen priísta, ante la reforma política propuesta por López Portillo, se vieron en el dilema de aceptar la invitación que los incluyera en los canales oficiales de participación política o condenarse a permanecer al margen. Finalmente, la invitación surtió efecto en varias agrupaciones. Cabe destacar que en la oferta del nuevo gobierno

---

<sup>57</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 341-367; Manuel Larrosa en: Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.) Op. Cit. P. 84; Javier Santiago Castillo. “Acuerdo Político y Reforma Constitucional en 1996” en: Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza. *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1996, México, UAM-I, 1997, p. 29

dirigida hacia los sectores de la sociedad que, anteriormente se habían movido en la clandestinidad, sobresalía el afán de recuperar la confianza hacia el régimen y, de esta forma, desarrollar el proyecto político del gobierno. Aunque de forma velada, el propósito era también fortalecer la estructura priísta, lo que en un futuro le permitiría al grupo en el poder una mejor relación con los grupos reaccionarios e incómodos que pervivían en el sistema político mexicano.<sup>58</sup>

La reforma política del Estado mexicano llevada a cabo en 1977, intentó incluir a la mayoría de los grupos políticos con el objetivo formal de otorgarles reconocimiento y representación legal. Como resultado directo de dicha reforma en la urbe surgieron dos instrumentos de participación, el referéndum y la iniciativa popular, novedades sobresalientes en la vida política interna. Puesto que aún no se contaba con órganos de gobierno propios, se pensó que con estos dos instrumentos de participación ciudadana los problemas relacionados con la carencia de los derechos políticos de la población capitalina quedarían, en ese momento, subsanados.<sup>59</sup>

En el año de 1978 la Ley Orgánica del D.D.F. estableció que fueran dieciséis las delegaciones en la capital, además, para su forma de gobierno, se permitió

---

<sup>58</sup> “Los problemas políticos de López Portillo no se limitaban a los movimientos sociales urbanos y sus demandas de gastos públicos urbanos. EL presidente estaba también bajo la presión de contentar a las clases medias y las fuerzas partidarias del crecimiento dentro del partido. Mientras que Echeverría había llegado a la presidencia con un plan para formar una coalición de las clases de pobres urbanos, trabajadoras y medias para contrarrestar las fuerzas partidarias del crecimiento, López Portillo estaba presionado por el partido para que mantuviera leales a él a estos grupos y a las fuerzas del sector privado al mismo tiempo (que al final no habían quedado conformes con Echeverría).” Diane E. Davis. Op. Cit. P. 345

<sup>59</sup> “ El hecho de que la población del Distrito Federal, cada vez más numerosa, careciera de gobierno propio, indujo a pensar en varias opciones que atenuaran dicha situación, hasta llegar a la de hacer partícipes a los ciudadanos de dicha entidad en la legislación relativa a la misma. Para ello se establecieron dos formas atenuadas de gobierno directo, que vinieron a ser excepciones a nuestro tradicional régimen representativo: el referéndum y la iniciativa popular (...) en 1977 se reformó la fracción IV del artículo 73, adicionándole una base 2<sup>a</sup>, que contemplaba (...) dos formas de participación ciudadana. El referéndum y la iniciativa popular en los ordenamientos legales y los reglamentos del Distrito Federal, cuando así fuera designado en la materia legislativa y reglamentaria.” Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 137-138

a los delegados ejercer otro tipo de atribuciones administrativas, antes designadas exclusivamente al Departamento, lo que ayudaría a resolver de manera eficiente algunos de los problemas locales en sus demarcaciones respectivas. Para favorecer cierta independencia en el trabajo de los delegados, el plan del gobierno incluía garantizar la autonomía de sus funciones, aunque, por supuesto, sin que olvidaran estar sujetos a la administración central capitalina. En cuanto a la participación política de los ciudadanos, la misma Ley introdujo dos órganos de colaboración ciudadana, los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, que se sumarían tanto al referéndum como a la iniciativa popular, instrumentos de participación surgidos un año antes; en conjunto, instrumentos y órganos, pretendían impulsar la participación ciudadana de la entidad.<sup>60</sup>

Las novedades de este periodo favorecieron la continuidad del Consejo Consultivo, aunque ahora su desempeño era complementado con las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana, además de mantenerse la figura del referéndum y la iniciativa popular, instrumentos de integración y participación ciudadana. Lo anterior constituiría el nuevo orden y esquema político de la capital, sin embargo, tales innovaciones resultaron

---

<sup>60</sup> Dicha Ley “(...) (territorialmente) ratificó que los límites del D.F. eran los fijados por los decretos de 1898, y que se dividiría en 16 delegaciones (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco); pero no indicó cuál era la capital del D.F. y de las cabeceras de las delegaciones (...) (además, para su forma de gobierno, se) estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones. Además de garantizar la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada (...) (en cuanto a la participación política, la Ley Orgánica de 1978) introdujo el concepto de Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes como órganos de colaboración ciudadana (...) (recuérdese que, para) favorecer la participación ciudadana, en 1977 se incluyó en dicha Ley Orgánica un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos mediante el referéndum y la iniciativa popular.” Ibidem. Pp. 149-150, 206-207

nuevamente insuficientes para las expectativas de los pobladores de la capital.<sup>61</sup>

Al final de los años setenta, la población capitalina comenzaba a dar muestras de cansancio debido, sobre todo, a las fallidas intenciones gubernamentales de otorgarles una efectiva representación política. El último intento del gobierno de López Portillo para ordenar la vida política en la entidad y disminuir los posibles brotes de inconformidad por parte de la población interna culminó con un nuevo órgano de participación política: los Órganos de Colaboración entre vecinos.<sup>62</sup>

A pesar de la oferta, la población se mostraba renuente ante las nuevas disposiciones gubernamentales por lo que dichos órganos de representación popular se quedaron lejos de cumplir su cometido. Lo anterior exponía, por un lado, el disgusto de la ciudadanía porque sus demandas de participación y representación no habían sido satisfechas en un buen lapso, además, no se veía una verdadera voluntad política de las autoridades federales por favorecer la autonomía del gobierno en la capital; por otro lado, los yerros e ineficacia para responder al reclamo democrático de los habitantes de la ciudad seguía poniendo en tela de juicio la intervención federal en la localidad.

---

<sup>61</sup> “(...) las instancias antes mencionadas tuvieron un carácter ornamental en materia de representación política y de ejecutividad [en sentido administrativo] para los ciudadanos del Distrito Federal.” Manuel Larrosa en: Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.) Op. Cit. P. 84; “(...) las reformas que se habían intentado como un apaciguamiento político para los habitantes de la ciudad de México metieron a la metrópoli –y luego a la nación y al partido gobernante- en dificultades más grave aún (...) A fin de mantener a los habitantes de la ciudad de México dentro de su propio dominio político, después de 1979 Hank González otorgó a las juntas ‘mayores ... presupuestos y les permitió que establecieran prioridades para el servicio de las comunidades de sus áreas y que presentaran planes y estimaciones de costos de proyectos especiales al gobierno del Distrito Federal’.” Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 358-359; Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 150-152

<sup>62</sup> “A sólo dos años de estrenada la nueva Ley Orgánica y a tres de la LOPPE, en 1980 se promovieron e instituyeron desde el gobierno los llamados Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. El diseño oficial intentó una nueva estructura para la representación política en la capital, sustituta del viejo formato corporativista-sectorial PRI/CTM/CNC/CNOP, modelo en el que la red de intercambios clientelares del gobierno con los grupos organizados (gremiales, vecinales y empresariales) pasaba necesariamente por la mediación del partido oficial. Era el mecanismo sintético para la construcción de los ‘consensos’ (...) El experimento para la ciudad no funcionó, así que para mediados de los años ochenta las demandas de democratización habían acumulado la tensión de casi veinte años (1968- 1985).” Manuel Larrosa en: Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. P. 84

Ante tal escenario, las relaciones del gobierno local y federal con la población de la ciudad de México, necesitaban tomar un rumbo que permitiera sentar las bases de un nuevo arreglo político, privilegiando el propósito de instaurar un régimen democrático que en la capital se anhelaba. Al iniciar la década de 1980, la idea de llevar a cabo cambios importantes en la entidad comenzó a adquirir fuerza. Para ese entonces, las prácticas clientelares y las redes de intereses relacionadas al PRI, comenzaban a serle insuficientes para mantener presencia y control en la entidad, es decir, el partido empezaba a perder terreno de forma más evidente, de tal manera que los capitalinos se mostraban desinteresados ante las nuevas promesas de los candidatos del partido hegemónico. Ello explica, de alguna manera, el hecho de que en la campaña de Miguel de la Madrid, la idea de llevar a cabo una reforma política ocupara un espacio importante en el proyecto del futuro presidente.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 366-367

## Capítulo 2

### Transferencia de Atribuciones

De la Asamblea de Representantes [ARDF]

a la Asamblea Legislativa [ALDF])

Después de abordarse la parte referente a los antecedentes de la conformación política del D.F., en donde destacó la conformación de su gobierno y las diferencias ideológicas en torno a su condición jurídica-política, así como la mención que se hizo de los actores principales involucrados, los siguientes capítulos ahondan en esta problemática para determinar el rumbo político que ha seguido la ciudad de México. Cabe advertir que el segundo y tercer capítulo se complementan entre sí, en ambos se hace un análisis que ayudará a entender la dinámica política que envolvió a la entidad en el pasado reciente. El periodo al que se apega este capítulo abarca los últimos años de la década de los ochenta y culmina en el año 2000. Particularmente, el capítulo segundo se dedica al estudio de los cambios en la estructura del gobierno local, es decir, a la transformación y desarrollo institucional como una resultante de la disputa entre las fuerzas políticas de la entidad y del gobierno federal, en la tarea por otorgar una estructura política distinta al D.F.

#### 2.1 Caos y Crisis al inicio del Neoliberalismo

Desde la desaparición de los municipios en 1928, esta entidad *sui generis* se ha abierto camino en aquellas materias vinculadas con la participación y representación política. En este sentido, resulta probable que la



modificación de su condición jurídica-política determine la dinámica de sus cambios. El D.F. se manifiesta como el epicentro político de México, constituye el sitio en donde confluyen las principales actividades económicas, culturales y sociales del país, empero, a pesar de su carácter privilegiado, la población de la entidad poseía hasta hace unas décadas atrás un tipo de 'ciudadanía disminuida', debido a que los habitantes de la misma no participaban en la elección de sus gobernantes, además de no contar con poderes políticos reales como sucede en el resto de las entidades federativas. El hecho de ser asiento de los poderes de la Unión permite tanto al Presidente como al Congreso ejercer el control de la vida interna en la entidad. A pesar de lo anterior, la evolución estructural de su gobierno en buena medida se ha debido a la existencia de considerables espacios de educación, investigación e información, lo que de alguna manera elevó el nivel crítico y participativo de los ciudadanos, situando a la ciudad como el principal bastión de oposición al régimen priísta, por tanto, la actividad de las distintas fuerzas políticas contrarias (a pesar de que aún no se cuente con partidos políticos locales) nublaban las expectativas electorales del partido hegemónico.<sup>64</sup>

Fue a finales de los años setenta y principios de los ochenta cuando la inconformidad de los habitantes se centraba, casi exclusivamente, en aquellos aspectos relacionados con los problemas económicos y políticos. Ello se debió, sobre todo, a que el régimen priísta arrastraba una crisis de legitimidad y legalidad que coincidía con el fin de los años dorados de la economía mexicana, por tanto, la mala situación del país y el crecimiento de la inconformidad política de la sociedad, dieron la bienvenida a Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). Lo anterior también se reflejaba en la capital en

---

<sup>64</sup> Jaqueline Peschard en: Leonardo Valdés (coord.) Op. Cit. P. 243

donde las relaciones entre el gobierno y sus habitantes se tornaban cada vez más ásperas.

Un elemento importante que incidió en la reorganización del poder fue la tragedia que, a mediados de la década de los años ochenta, conmovió a los capitalinos. Los sismos de 1985 fueron un detonador de la nueva conformación política de la capital. El terremoto acaecido el diecinueve de septiembre en la ciudad de México evidenció el divorcio de *facto* existente entre los ciudadanos y sus gobernantes. A pesar de la falta de una reacción inmediata por parte del gobierno federal para atender los asuntos derivados de este problema, el trabajo mutuo de los habitantes ayudó a aliviar los estragos del desastre. Esta eclosión de la ciudadanía permitió reforzar a las agrupaciones y asociaciones populares. La tragedia sísmica imprimió nueva energía a los movimientos sociales en la localidad que, tal vez de forma involuntaria, se consolidaron como canales inmediatos de la expresión capitalina, lo que también motivaría un sesgo en cuanto al tipo de acuerdos entre los actores políticos involucrados, por tanto, los titulares del gobierno federal se vieron obligados en llevar a cabo cambios políticos en la metrópoli y así recuperar el terreno que habían perdido frente a la sociedad.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> “Los sismos de 1985 pusieron en evidencia la fragilidad de la ciudad y el riesgo en que se encontraban sus habitantes (...) Los sismos añadieron a las demandas urbanas de años atrás un rostro trágico. El deterioro de las vecindades centrales, el hacinamiento de cientos de familias, la existencia de una ciudad clandestina sobre la azotea de la ciudad visible, la injusta distribución de los servicios básicos, dieron impulso a las movilizaciones urbanas que tomaron la calle y adquirieron una nueva centralidad. Ya no se trataba de solucionar problemas de las zonas marginales y periféricas de la metrópoli, sino de encarar el problema de su centro urbano y de una población que a pesar de haber estado siempre ahí sólo un terremoto la pudo sacar a la superficie o bajar de las azoteas (...) Los terremotos impulsaron los movimientos urbanos de manera inusitada. No obstante las limitaciones de la política neoliberal, se tuvo que ceder ante la presión popular y expropiar predios como en las mejores épocas populistas, contratar créditos emergentes, concentrar recursos en la zona metropolitana y crear programas de reconstrucción que incluyeran la participación popular. Sirvieron para potenciar el movimiento y extremar el optimismo (...) Durante los cuatro o cinco años posteriores (a los sismos de 1985) los movimientos urbanos alcanzaron un alto nivel de desarrollo porque percibían la posibilidad de obtener resultados tangibles. Se ensayaron toda clase de medios: la presión directa, el clientelismo político, las soluciones autogestionarias, el apoyo en la solidaridad internacional (...) El Estado por su parte fue sometido a una

Por su parte, los partidos políticos de oposición buscaron incorporar las inquietudes de la población en sus programas políticos. Un caso que ilustra lo anterior se dio en de 1986, cuando el PAN solicitó la reunión de la Comisión del D.D.F. en la Cámara de Diputados, el propósito aparente era discutir el asunto relacionado con el impuesto predial local, sin embargo el partido logró incluir en la agenda legislativa la posibilidad de diseñar los órganos de representación que solicitaba la ciudadanía. En realidad, estos temas eran complemento de la idea original que se venía proponiendo desde tiempo atrás, es decir, sentar las bases de una estructura gubernamental propia para el D.F. Cabe señalar que dicha Comisión era prácticamente el único espacio político considerado para resolver los problemas emanados de este lugar, resulta destacado el hecho de que el partido se apoyara en dicha Comisión para transformar la realidad político-jurídica de la capital.

En este contexto el PAN manifestó la necesidad de crear un congreso local, un órgano legislativo que tuviera la facultad de legislar lo relativo a la ciudad y así erradicar la influencia del poder federal. Para el instituto político no sólo se trataba de instaurar un órgano legislativo propio, también se pretendía la adopción de un gobernador para la ciudad, como los existentes en las entidades federativas del país, además se pensaba recuperar la figura de los municipios para que estos fueran la base de la organización geográfica y política en la capital. El partido proponía una reorganización estructural al gobierno interno, tanto política como administrativa, para dar así vida al estado

---

presión inusual que lo obligó a tomar caminos que se consideraban vedados a mediados de los ochenta: expropiación de predios, contratación de créditos emergentes, negociación directa con los afectados. A la larga, el gobierno de la ciudad tuvo que establecer nuevas reglas del juego en relación con los pobladores.” Eduardo Nivón. *Cultura Urbana y Movimientos Sociales*, México, UAMI- DGPCNCA, 1998, Pp. 93-94, 174-175

del Valle de México, no el estado de Anáhuac como era el interés de otros partidos. Independientemente del nombre que se le asignara, la intención era que la entidad continuara siendo el lugar en donde residieran los poderes federales, pero ya con un gobierno propio. La pretendida reorganización se explicaba a partir de la creación de poderes de gobierno plenamente autónomos, es decir, se contemplaba la existencia de un poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del orden local. En octubre de 1986 los miembros del PAN propusieron una iniciativa de decreto constitucional, aunque no prosperaría debido a la oposición del PRI, para que se restituyera a la capital su calidad de entidad federativa y se devolviera así los derechos políticos de sus pobladores a quienes desde 1928 se les habían conculcado.<sup>66</sup>

En los años ochenta el PRI también presentó ante la Cámara de Diputados un informe en el cual se proponía aumentar la participación de los ciudadanos en el gobierno del D.F., además se contemplaba la posibilidad de llevar a cabo una renovación del andamiaje político-electoral en la entidad. Lo cierto es que la postura del partido mostraba un forzado compromiso que inhibía la reforma política en la capital. Su resistencia se explica por el hecho de gobernar una entidad cuyo formato de gobierno resultaba *ad hoc* a los propósitos de la clase en el poder, tanto del gobierno local como del federal. En la propuesta se percibía el interés de mantener el control de la capital, el grupo gobernante no concebía la idea de alejarse del poder político, por tanto, reflejaban el deseo de implementar una serie de cambios de carácter administrativo y no tanto los requeridos en la esfera política, lo anterior hacía muy limitada su propuesta. En buena medida ello permite comprender su interés por crear un órgano legislativo que sólo tuviera competencias administrativas y fuera complemento

---

<sup>66</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 1-2

del Congreso General en las tareas correspondientes al gobierno interno. Como era de suponerse, dicha propuesta no resolvería la falta de un verdadero espacio de representación en la ciudad, además evadía la discusión acerca de la injerencia del poder federal en la capital. En los planteamientos del PRI se atisbaba la intención de sólo asignar al órgano legislativo el control y la revisión de la cuenta pública local, así como la aprobación de algunos funcionarios de la administración pública, sobre todo aquellos que tradicionalmente habían sido designados por el Ejecutivo federal.<sup>67</sup>

Ante el inminente fracaso de los anteriores órganos de representación popular en la urbe, además de la presión ejercida por los ciudadanos y los partidos políticos, De la Madrid propuso consultar a la población para orientar su criterio antes de diseñar definitivamente un nuevo esquema de gobierno para la capital. El resultado de este ejercicio fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), cuyos miembros durarían tres años en el cargo, su primer periodo legislativo inició en 1988.<sup>68</sup>

El Ejecutivo federal intentaba aglutinar a las diversas fuerzas políticas de oposición e incluirlos en un nuevo esquema de 'reforma urbana democrática', con ello se esperaba reducir la movilización civil. La reestructuración y descentralización administrativa obligaba al régimen federal a otorgar nuevos espacios de representación y participación política para los capitalinos.

---

<sup>67</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 3-4

<sup>68</sup> “(...) Desde el inicio de su campaña De la Madrid pensaba que la descentralización de la toma de decisiones urbanas fortalecería los principios y las prácticas de la democracia.” Diane E. Davis. Op. Cit. P. 373; “(...) después del fracaso de los órganos de Colaboración vecinal y Ciudadana condujeron al gobierno delamadridista (1982-1988) a una ‘consulta popular’ sobre la reforma de gobierno del D.F. De aquella experiencia resultó la creación por ‘decreto’ presidencial de un híbrido parlamentario para la ciudad: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal [ARDF], órgano de ‘gobierno’ integrado por la vía electoral pero con miembros sin facultades legislativas. La ARDF se constituyó por primera vez a partir de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988.” Manuel Larrosa en: Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. P. 84

Cabe recordar que ya en noviembre de 1986 algunos partidos políticos de oposición, entre ellos el PAN, habían expresado la necesidad de establecer el sufragio efectivo en la entidad para que los ciudadanos pudieran designar a sus autoridades locales, además dichos partidos proponían convertir a la capital en el estado de Anáhuac. Estas observaciones resultaron interesantes, sobre todo porque propusieron impulsar la creación de una constitución local, un congreso propio y reimplantar el régimen municipal en la localidad. Resulta válido reconocer que el trabajo constante de los partidos de oposición influyó de manera destacada en la discusión y diseño de la ARDF, aunque la aparición de este órgano legislativo evidenciaba otro tipo de intereses para el gobierno federal y para el PRI. Estas fueron algunas de las condiciones imperantes al momento de surgir la Asamblea. En 1987 se presentaron los argumentos para llevar a cabo la reforma constitucional del artículo 73, fracción VI, que a la postre daría vida a la ARDF. Dicho órgano legislativo, el primero de su tipo en la capital, se compondría de sesenta y seis miembros, de los cuales cuarenta de ellos serían designados bajo el criterio de mayoría relativa y el resto – veintiséis- por la fórmula de la proporcionalidad.<sup>69</sup>

A la Asamblea se le asignaron competencias administrativas referidas al gobierno de la entidad, entre las que se destacan el otorgamiento de “(...) bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etcétera) (además, se le autorizaba al órgano legislativo) la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (prerrogativa anteriormente

---

<sup>69</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. Pp. 368-418; Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 152-153; *Memoria del Foro...* Op. Cit. P. 28

otorgada a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, según el caso), la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal, (la comparecencia) de servidores públicos locales (además, de) recibir el informe anual sobre el estado de la administración del Distrito Federal (...)” También se estipuló que la división delegacional quedara sujeta a los dictados de la ARDF. En cuanto a la iniciativa popular, su instrumentación sería considerada siempre y cuando fuese presentada formalmente por un mínimo de 10 000 habitantes de la ciudad. En la reforma se contempló que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal fuera nombrado y retirado del cargo en cualquier momento por el Presidente. Tales modificaciones harían destacar la nueva reforma.<sup>70</sup>

Con la idea de impulsar la participación política de los ciudadanos, el Presidente aprovecharía las condiciones para deshacerse de algunos de sus adversarios políticos en la entidad. Se deseaba restringir el predominio de los grupos que ejercían un considerable control en la localidad, por tanto, uno de los objetivos del gobierno federal era retirarles los beneficios que brindaba el aparato clientelar en la capital y así mantenerlos alejados de las decisiones políticas importantes. En el plano de la representación y participación ciudadana, las modificaciones pretendían ganar un mayor apoyo de la población a favor del nuevo proyecto del gobierno.

Es muy posible que la idea de ‘apertura democrática’ llevara inmersa, también, el interés del mandatario por recuperar la confianza de los organismos financieros internacionales. La política económica ofrecía un mayor número de garantías dirigidas hacia el sector productivo del país, particularmente a la inversión privada. La adopción en conjunto de estas medidas, tanto políticas

---

<sup>70</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 153

como económicas, logró que la reorganización del poder político en la capital fuese aplaudida por varios sectores de la sociedad. A pesar de las transformaciones la realidad era que el gobierno federal, de forma velada, se resistía a abandonar su tutela en la ciudad, parecía estar más preocupado por diseñar mecanismos que permitieran un mayor control de la capital, como lo demostró la aparición de la ARDF y sus múltiples limitaciones. De esta manera se posponía el deseo político de la población capitalina de contar con un gobierno democrático y plenamente autónomo.<sup>71</sup>

Como reflejo de lo anterior, en el seno de la primera legislatura de la ARDF, el PRI pugnaría por ampliar las competencias de dicho órgano, sin embargo tales modificaciones nuevamente recaían en el ámbito administrativo. Casi al finalizar la década de los años ochenta, en abril de 1989, el partido manifestó la necesidad de crear un código electoral que se encargara de regular la contienda política en la localidad, asunto que fue saldado casi una década después. Por su parte el PAN aprovechó la tribuna del recinto para proponer una serie de reformas encaminadas a mejorar el gobierno en la capital, para ello estableció la necesidad de modificar la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del D.F., cambios que, según la intención del partido, debían ser acompañados de las respectivas transformaciones al marco constitucional del país, por ello es que este instituto político remarcaba la necesidad de reformar constitucionalmente la condición que mantenía la ciudad.<sup>72</sup>

Como resultado de los cambios instrumentados en la capital apareció una Asamblea que legislaba poco, lo que de alguna forma determinó que la reforma política implementada en la ciudad fuera insuficiente. Estas nuevas

---

<sup>71</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. P. 378

<sup>72</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 3-4



figuras se presentaban como un paliativo ante la necesidad real de crear canales de participación y representación ciudadana, retardando así el desarrollo político de la urbe. El régimen político mexicano, hasta ese momento, parecía no estar preparado para solucionar las demandas más apremiantes de la sociedad local. El problema de la autonomía del gobierno local y la recuperación de los derechos políticos de sus ciudadanos quedaban sin resolver. Cabe destacar, sin embargo, que la aparición de la ARDF abrió un nuevo capítulo en la realidad política de la capital, sobre todo porque se erigió como un órgano de gobierno más cercano a las necesidades de los capitalinos, a pesar de que los resultados benéficos para los ciudadanos vendrían en forma gradual. Con estas modificaciones al esquema político de la capital de la república, Miguel De la Madrid sentaba las bases para que luego se llevaran a cabo diversas transformaciones al régimen político interno.<sup>73</sup>

## 2.2 Primeros pasos legislativos

Las sucesivas reformas para la capital, sobre todo desde la década de los años setenta, otorgaron mayor importancia a la participación ciudadana y menos relevancia a la representación política. Ello explica el afán del gobierno federal de crear figuras políticas decorativas cuyas funciones resultaban confusas y muy limitadas, además, su trabajo se circunscribía al ámbito consultivo o, en el mejor de los casos, canalizaban las inquietudes ciudadanas ante las autoridades próximas, es decir, las autoridades delegacionales. Hasta ese momento, ni la estructura de gobierno en el D.F. ni la Federación

---

<sup>73</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. P. 413

otorgaban opción alguna para establecer órganos democráticos de gobierno ni plenamente autónomos en la entidad, por ello es que el tema de la representación política ha tenido que librar un mayor número de obstáculos en la ciudad de México.

En las elecciones de 1988 los resultados no fueron lo que la clase en el poder hubiera deseado para el candidato oficial a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), además de lo anterior, la disminución del voto priísta fue más drástico en la capital. En general, el nuevo escenario mostraba que el PRI dejaba de ser el partido hegemónico de antaño. Los miembros del partido no tenían otra opción que reconocer la pérdida de dicha condición de privilegio en el territorio nacional, particularmente en la ciudad de México. Para los capitalinos estas elecciones constituyeron un verdadero choque debido a que su voluntad, vertida en las urnas, no fue respetada, hecho que evidenciaba la urgente necesidad de implantar una estructura autónoma de gobierno. A pesar del destacado avance de la oposición, en la capital se impuso a un regente del oficialismo que no había triunfado en las elecciones respectivas, Manuel Camacho Solís, cuyo partido había ocupado el segundo lugar en la votación local.

En los primeros años del gobierno de Salinas de Gortari la idea de llevar a cabo una reforma constitucional, que adaptara las reglas de la competencia electoral a las nuevas condiciones políticas del país, permitió que el tema de la condición jurídica-política del D.F. también fuera considerado. A nivel nacional, la principal aportación de dicha reforma fue el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE, 1989-1990), que regularía aquellos aspectos referidos a la contienda electoral. En el espacio local, algunas de las

propuestas de reforma política incluían la creación del estado treinta y dos, como una opción para establecer verdaderos poderes locales y así garantizar la autonomía del gobierno en la capital, aunque, no todos los actores políticos coincidían con esta postura.<sup>74</sup>

A pesar de las expectativas que rodearon a la reforma en la capital, después de ser aceptada formalmente, la realidad política de la entidad no sufrió cambios trascendentes. Cabe aclarar que las propuestas por modificar la condición de la metrópoli se mantuvieron supeditadas a la agenda federal. El tema de la reforma política de la urbe quedaba a la espera de encontrar mejores condiciones para llevarse a cabo.<sup>75</sup>

En este periodo se estableció la primera legislatura de la ARDF. Para algunos especialistas, dicha Asamblea resultó determinante debido a los resultados favorables que presentó desde su aparición y en el trayecto de su funcionamiento. Aunque, en otro sentido, el nuevo órgano representativo se expresaba como una imposición externa a la localidad, es decir, diseñado e instaurado desde la Federación. Lo anterior explica por qué la Asamblea poseía tareas tan limitadas, en cambio el Congreso conservaba la facultad exclusiva de legislar lo relacionado a la capital.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> "De cara a la reforma electoral de 1989-1990, el PRD se pronunció por convertir a la zona metropolitana de la Ciudad de México en el estado 32, con unos poderes legislativo y judicial autónomos, dejando un territorio central delimitado por el asiento de los poderes federales. El PAN estuvo siempre a favor del 32, pero su propuesta se centraba en la conquista de autoridades por elección. En la postura opuesta, el PRI pugnaba por dejar intacta la estructura de gobierno, incorporando cambios en la ARDF, en el Consejo Consultivo y en las Juntas de Vecinos." Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.). Op. Cit. Pp. 243- 244

<sup>75</sup> Manuel Larrosa en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. P. 85

<sup>76</sup> "(...) la experiencia de la primera Asamblea de Representantes (1988-1991) dejó un balance positivo en la medida en que logró conquistar visibilidad política y prestigio como organismo pluripartidista. La ARDF se erigió como receptor de demandas ciudadanas y gestor de las mismas ante el gobierno del DDF; además, su buen desempeño en el marco de su posición multipartidista dejó constancia de los beneficios que ofrece la pluralidad para los órganos de deliberación y gestoría (...) la recién creada Asamblea de Representantes del D.F. se inauguró con una flagrante sobrerrepresentación del PRI, porque con 26% de los votos había accedido a 51% de los asientos gracias al 'candado de gobernabilidad' (...)." Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.). Op. Cit. Pp. 243-246

Antes de la aparición de la ARDF en la urbe aún no se contaba con una institución similar, sin embargo, en sentido estricto la Asamblea tampoco constituía un órgano legislativo como tal. Ciertamente es que sus miembros fueron electos por los ciudadanos de forma libre, empero, la realidad era que estos diputados locales no contaban con plenas facultades legislativas. Como resultado de las modificaciones los asambleístas se encargaron de elaborar recomendaciones, sobre todo las relacionadas con programas y políticas para implementarse en la capital. Vale destacar que dichas recomendaciones no tenían el carácter de obligatoriedad, de tal manera las autoridades que recibieran las iniciativas o recomendaciones podrían ignorarlas sin que hubiera mayor problema.<sup>77</sup>

La ARDF no fue contemplada por el gobierno federal para consagrarse como base y punto de partida de un régimen democrático en la localidad. En el proyecto no se consideraba que el nuevo órgano legislativo se convirtiera en arena política, espacio natural en donde se congregarían las fuerzas políticas más prominentes de la entidad. La Asamblea distaba mucho de ser el foro idóneo para lograr acuerdos entre las partes, lo que nulificaba la posibilidad de establecer aquellas normas que debían reglamentar, por un lado, las relaciones entre los ciudadanos y la estructura estatal mientras que, por otro, las existentes relaciones entre los órganos de dicha estructura estatal con las distintas organizaciones e instituciones de la sociedad local, además de aquellas referidas a la competencia electoral.<sup>78</sup>

En la entidad existían grupos opositores a la propuesta oficial que mantenían un alto nivel de escepticismo ante la nueva conformación política, por tanto, su

---

<sup>77</sup> Diane E. Davis. Op. Cit. P. 413

<sup>78</sup> Julián Santamaría. *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*. Revista Mexicana de Sociología, México, No 2, 1998, P. 7

percepción del nuevo órgano legislativo distaba de ser conciliadora. Alcanzaban a apreciar que las disposiciones gubernamentales llevaban el propósito de apaciguar el clamor de los ciudadanos que buscaban establecer un régimen plenamente autónomo y democrático, por tanto, quienes no confiaban en la oferta del gobierno resaltaban las insuficiencias de la ARDF, en cambio apostaban al hecho de consumir un verdadero cambio político, suficientemente amplio como para lograr la reestructuración de su gobierno. A pesar de lo anterior, el trabajo realizado por la primera ARDF (1988-1991) dejaba algunos logros y puntos a su favor, principalmente porque su presencia y desempeño, paulatinamente favoreció los primeros acercamientos entre las fuerzas políticas locales, antecedentes que harían luego de este órgano un espacio pluripartidista. Ante tales condiciones en 1993 el regente de la capital, Manuel Camacho Solís, impulsó una reforma política para la metrópoli.<sup>79</sup>

La propuesta del regente Camacho Solís para reformar políticamente al D.F. motivó una inmediata reacción de los ciudadanos, quienes ofrecerían una alternativa distinta. La estrategia de los grupos no relacionados con el gobierno de la capital consistió en realizar un plebiscito independiente que contrastó con la propuesta del gobierno. El plebiscito 'ciudadano' reflejó, por una parte, el poderío de los grupos no oficiales y, por otra parte, el grado de inconformidad

---

<sup>79</sup> Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.). Op. Cit. P. 246; "(...) Manuel Camacho Solís presentó 'su' proyecto de reforma para el Distrito Federal (en 1993) (...) (de la cual se) destacaba (...) la creación de los Consejos Ciudadanos (órganos de gobierno integrados por los llamados consejeros ciudadanos), así como la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (tarea legislativa que asumió en su momento el Congreso de la Unión (...). En diciembre de 1993, con base en la propuestas del Departamento, se inicia en el Congreso la discusión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se aprueba y publica en el diario oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 (...) De las propias limitaciones de la propuesta gubernamental para el D.F. se derivó otra consulta (...) Tuvo el carácter de plebiscito y se efectuó el 21 de marzo de 1993. Fueron tres los aspectos consultados para la vida política de la ciudad de México: 1) la transformación del Distrito Federal en el estado 32 de la federación; 2) la elección directa de las autoridades políticas del Distrito Federal y 3) un órgano legislativo propio para el Distrito Federal. (En el plebiscito de 1993 ganó el 'sí')." Manuel Larrosa en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. P. 85; Carlos Martínez Assad. *¿Cuál Destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996, Pp. 73-79

social en la capital. La participación de los ciudadanos, alejada del gobierno y partidos políticos, resultó un ejemplo de organización civil lo mismo que una llamada de atención para las autoridades federales y locales –a pesar del ausentismo registrado.<sup>80</sup>

Con el ejercicio del plebiscito quedaba demostrado que la ciudadanía tenía que participar en las futuras disposiciones políticas para la metrópoli. Se corroboraba, por primera vez, que el peso de la participación ciudadana en los procesos políticos locales determinaba en buena forma la obtención de los frutos democráticos que tanto anhelaban sus habitantes.

Cabe resaltar que la irrupción ciudadana en este periodo estuvo motivada por la estrechez de la propuesta oficial, que se limitaba a la creación de los Consejos Ciudadanos, órganos de participación ciudadana con carácter de consultoría que apoyarían el trabajo en las delegaciones. Lo anterior buscaba reorganizar administrativamente a las demarcaciones sin cuestionar el control del regente hacia las mismas. En esto consistían los cambios ofrecidos a la capital desde el gobierno federal. En el plebiscito independiente rebasó las expectativas. Gracias a la utilización de este instrumento democrático los habitantes de la capital cuestionaron la relación guardada entre el D.F. y la Federación, reabriéndose el tema de la transformación de la ciudad en el estado treinta y dos, a su vez, los capitalinos también manifestaron la necesidad de contar con un congreso local realmente autónomo y finalmente,

---

<sup>80</sup> En el plebiscito de 1993 llevado a cabo en la capital mexicana: “Asistieron a la consulta 331,367 habitantes del DF; es decir, que en promedio se presentaron 115 personas a cada una de las casillas (...) la consulta se realizó con independencia de los partidos políticos y de cualquier autoridad; en ese sentido, se trató de una elección cívica en la cual participaron personas de diferentes clases y sexos (...) (con el ejercicio del plebiscito) quedó claro que era necesario abrir las puertas a la democratización de la ciudad de México; a una participación ciudadana más efectiva, que se vinculara más directamente con los órganos y actos de gobierno del DF.” Carlos Martínez Assad. Op. Cit. Pp. 77-79

se mostraron a favor de que se realizaran elecciones libres para designar así al ejecutivo local.

Después de conocer las inquietudes de la sociedad civil, el gobierno de la capital planteó la necesidad de establecer una Mesa de Concertación política, en donde se incluyeran las principales inquietudes de los actores de la vida política en la entidad. Las autoridades amalgamaron las propuestas surgidas del plebiscito con las suyas, de esta manera se integró la Mesa cuyo trabajo se dividió en varios aspectos de la vida política local. Los temas estaban relacionados con la forma de gobierno en la entidad y los derechos políticos de sus habitantes, otros más con aspectos económicos y financieros de la localidad, además de los problemas vinculados con la coordinación metropolitana y con aquellos otros asuntos de la organización del territorio, finalmente se incluyó el aspecto de la procuración y administración de la justicia en el D.F.<sup>81</sup>

Con el decreto emitido en 1993 por el presidente Carlos Salinas se reformó la Constitución y el orden político de la capital cambió. Las facultades de la Federación se modificaron tanto para el Congreso de la Unión como para el Presidente, de tal forma que con tales disposiciones al Congreso General le correspondió elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EG), una especie de constitución local, además, se refrendaban sus facultades para que legislara en lo referente a la capital, aunque, se advirtió que ciertas materias serían asumidas por la ARDF. En tanto que el Poder Legislativo federal debía analizar y aprobar los montos de endeudamiento para la ciudad, facultad antes otorgada a los diputados. Por su parte, la Asamblea se encargaría de aprobar

---

<sup>81</sup> “Para algunas de las fracciones políticas del oficialismo, impulsar una reforma del D.F. implicaba poner en riesgo los equilibrios que habían mantenido la estabilidad política de la ciudad capital.” Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.) Op. Cit. P. 244

el presupuesto de egresos para la urbe. En referencia al Senado, este quedaría facultado para designar al Jefe del D.F. siempre y cuando la ARDF rechazara en dos ocasiones las propuestas del Presidente.

Las facultades del Ejecutivo en la metrópoli también sufrieron algunas adecuaciones: el Presidente ya no designaría ni removería al titular del gobierno capitalino, sino que, ahora, dicha facultad dependería de la mayoría en la ARDF cuyos miembros debían ratificarlo; el Ejecutivo tendría que nombrar y, si fuera el caso, remover al Procurador de Justicia de la capital, a propuesta del Jefe del D.F. Bajo este formato, también conservaba el control de la fuerza pública en la entidad, eligiendo al titular encargado de la misma, además, era el responsable de proponer cada año, ante el Congreso, el techo de endeudamiento para la ciudad; finalmente, al Ejecutivo se le confería el derecho de iniciativa tanto de leyes como de decretos ante la ARDF.

En cuanto a los órganos locales de gobierno, a la Asamblea le correspondía expedir su ley orgánica, que luego enviaría tanto al Jefe del D.F. como al Ejecutivo para posteriormente ser publicada, formular un proyecto propio del presupuesto de egresos, para complementarlo con el elaborado previamente por el Jefe del D.F., documento que en última instancia sería revisado y aprobado por la Asamblea. Al órgano legislativo local también se le asignaba un papel fiscalizador ya que revisaría la cuenta pública local del año anterior, además tendría un mayor control de la administración pública local al expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por último, tal vez algo de lo más destacado en favor de este órgano, se le encargaba legislar en



el ámbito local acerca de aquellos aspectos incluidos en el Estatuto de Gobierno y materias previamente señaladas en nuestra Constitución.<sup>82</sup>

Existieron otras disposiciones novedosas en esta época, aunque en la realidad no todas se llevaron a la práctica. En materia legislativa, se advirtió que sólo podrían enviar iniciativas de ley a la ARDF tanto el presidente de la República como los asambleístas y el propio Jefe del D.F., aunque se reservaba al titular de la administración pública local la formulación de iniciativas relacionadas con la Ley de Ingresos y los decretos del Presupuesto de Egresos a nivel local. Por otro lado, se estableció un tope de representación para los partidos en la ARDF, quedando en cuarenta y uno el número de asambleístas como máximo que podía tener un solo partido. Finalmente se propuso la figura de un Jefe del D.F. que sería responsable de la administración pública de la entidad, su designación la realizaría el Ejecutivo del partido mayoritario en la Asamblea, empero, este Jefe del D.F. no sólo podría ser un asambleísta, sino también un diputado o senador federal electo en la capital. El proyecto como tal jamás se llevó a la práctica.<sup>83</sup>

Para iniciar el proceso de cambios en la ciudad, fue necesario dar vida formal al EG que aún rige la vida política en la entidad. Antes de finalizar el sexenio salinista, el Congreso General presentó el EG, una especie de constitución local, sin embargo, por el hecho de haber sido creado exclusivamente por el poder federal, es decir, sin la participación directa de los ciudadanos ni de las autoridades de la ciudad de México, impide concebirlo como tal. Entre 1993 y 1994, continuando la tradición intervencionista de los poderes federales en la ciudad, sólo en el Congreso se discutió y aprobó el documento que regula la

---

<sup>82</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 179-180

<sup>83</sup> Ibidem. Pp. 179-181

vida política de los capitalinos. A pesar de lo anterior, se puede considerar que el Estatuto goza de una mayor relevancia jurídica-política para la vida interna de la entidad, sobre todo, si se le compara con aquellos textos ordenadores que lo antecedieron, empero, su debilidad reside en el hecho de no contemplar la plena autonomía del gobierno local. En tal caso, el Estatuto dio el primer paso para realizar el cambio de un gobierno central y autoritario a otro que permita implementar la democracia en el D.F.<sup>84</sup>

Las limitantes de dicho texto mostraban que el régimen priísta no parecía muy convencido de permitir una transición democrática en la capital, al menos no de forma tan acelerada. Su intención era iniciar un proceso de cambios graduales, lentos, para evitar un caos político y un vacío de poder en la entidad, en otras palabras, la creación del Estatuto parecía una estrategia del grupo en el poder para no ser desplazado definitivamente del gobierno en la capital. El menguado alcance del documento regulador de la vida política en la capital también lo aleja de ser una constitución local. Los encargados de su diseño, junto con el gobierno federal, mostraron una falta de voluntad política para otorgar plena autonomía al gobierno local y así restituir íntegramente los derechos políticos de los ciudadanos.

Con la aprobación del EG se establecieron también algunas modificaciones técnicas con respecto a las delegaciones. A finales de 1994, se determinó que el órgano oficial de participación ciudadana en la entidad fuera un Consejo Ciudadano, cuyas ramificaciones llegaron hasta las demarcaciones territoriales, sus respectivos integrantes fueron denominados 'consejeros ciudadanos' quienes, principalmente, trataron de convertirse en un lazo de comunicación

---

<sup>84</sup> Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.) Op. Cit. Pp. 245-246; Carlos Martínez Assad. Op. Cit. P. 80; Manuel Larrosa en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.) Op. Cit. Pp. 85-86

entre la sociedad civil y las autoridades de la metrópoli. Dichos consejeros deberían ser electos de forma directa por los ciudadanos, su tarea consistiría en integrarse a la gestión, evaluación, supervisión y aprobación de los programas gubernamentales en las delegaciones.<sup>85</sup>

En este periodo se establecieron las fechas y los mecanismos necesarios para la elección de los consejeros ciudadanos. Estas figuras, que pretendieron ser un vínculo entre la ciudadanía y sus autoridades delegacionales, además de cumplir una función de consulta y apoyo técnico-administrativo en tales demarcaciones, no tuvieron la mínima posibilidad de ejercer funciones ejecutivas o de gobierno. Para la elección de los consejeros se aprobó en el seno de la ARDF una ley que regulaba dicho proceso de elección popular, entre otras tareas. Fue así como la Asamblea dio vida a la Ley de Participación Ciudadana (LPC) en junio de 1995.<sup>86</sup>

La elección de consejeros ciudadanos se llevó a cabo en el mes de noviembre de 1995 y un mes más tarde ocuparían sus cargos. Cabe recordar que estas elecciones estuvieron reguladas por Instituto Federal Electoral (IFE), apoyado en la Junta Local del Distrito Federal, puesto que aún no se creaba un organismo local que se encargara de ello.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 181

<sup>86</sup> Carlos Martínez Assad. Op. Cit. Pp. 80-81; Alicia Ziccardi Contigiani. “Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes” en: José F. Fernández Santillán et al. *Análisis y perspectivas de la Reforma política del Distrito Federal*, México, Colección Sinergia, IEDF, 2001. P. 68

<sup>87</sup> Carlos Martínez Assad. Op. Cit. Pp. 85-111, 127-142

### 2.3 Reforma política del D.F. con Ernesto Zedillo

Al asumir la presidencia Ernesto Zedillo (1994-2000), los graves problemas económicos y políticos nacionales eclipsaron algunos asuntos en el país, entre ellos el tema de la reforma política en el D.F. En materia económica, la devaluación de nuestra moneda y la intempestiva salida de los grandes capitales externos, debilitó al sistema productivo y financiero sumiendo al país en una crisis muy seria. En el ámbito político, el surgimiento del EZLN, la muerte de destacadas figuras de la vida política (Colosio Murrieta, Ruíz Massieu, etc.), los casos de corrupción en la administración pública federal y, en general, la mala imagen que dejaba el sexenio salinista, se presentaban como una carga para el nuevo mandatario.

En la capital, después del camino andado en busca de consumir la autonomía plena del gobierno local, parecía poco probable que los ciudadanos bajaran la guardia en este asunto. El deseo de los actores políticos del D.F. era ampliar las facultades de los órganos de gobierno local. Cabe señalar que la transformación política de la capital continuaba hasta este periodo bajo una lógica de cambios graduales.

Entre 1994 y 1997, tercer y último periodo de vida de la ARDF, en el seno de este órgano se mantuvo el predominio de la fracción priísta. Los miembros de este partido promovieron algunas modificaciones al EG sin que la minoría opositora lo impidiera. El PRI capitalino buscaba aplazar las elecciones de los candidatos que integrarían el Consejo Ciudadano para ganar tiempo y así salir beneficiado del proceso electoral. En la legislación local se contempló que los partidos tendrían que mantenerse alejados del proceso electoral de los

candidatos a consejeros, no obstante que los partidos políticos están considerados por la Constitución como los encargados de encauzar la voluntad popular. A final de cuentas los partidos políticos, aunque de forma velada, lograron permear las elecciones para consejeros. La maquinaria priísta obtuvo los mejores dividendos gracias a la añeja red clientelar y de intereses que aún mantenía en la capital. Lo anterior explica la intención del partido por dejar fuera formalmente a los partidos en este proceso electoral, sobre todo porque el PRI era el único que contaba con la presencia y estructura suficiente para ganar la mayoría de los consejos, sin la necesidad de prestar sus colores a las fórmulas de los candidatos a consejeros. En realidad, el propósito del priísmo era cerrarle el paso a las fuerzas de oposición en esta región del país, buscando lograr con ello la continuidad de su estancia en el gobierno de la urbe.<sup>88</sup>

Como se precisó, el EG fue resultado de una discusión que se llevó a cabo en el interior del Congreso de la Unión, quien lo aprobó y publicó en julio de 1994. Dicho texto intenta suplir las funciones de una constitución local, en él quedó establecido que sólo el Congreso General estaba facultado para hacerle modificaciones, aunque los cambios realizados al Estatuto en 1995 y orquestados desde la ARDF por parte de la mayoría priísta en el recinto, que suprimieron la participación de los partidos en las elecciones para consejeros, modificaciones que serían luego avalados formalmente por el Congreso de la Unión, mostrando lo que se había advertido desde la aparición del documento, es decir, el marco jurídico de la vida política de la entidad que entre otros aspectos regularía las relaciones entre el gobierno local y federal, así como las

---

<sup>88</sup> Carlos Martínez Assad. Op. Cit. Pp. 91-111; Manuel Larrosa en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. Pp. 86-88; Jaqueline Peschard en Leonardo Valdés (coord.). Op. Cit. Pp. 246-247

funciones y responsabilidades de los órganos del gobierno de la entidad, respondía principalmente a los intereses de la Federación y no tanto a las necesidades de la ciudad.<sup>89</sup>

Hay que advertir que hasta este momento las modificaciones al orden interno de la metrópoli se supeditaron a las reformas electorales federales, luego de 1997 la capital entró en una lógica de cambios políticos-electorales propios de la entidad, es decir, tanto autoridades como habitantes adquirirían en papel protagónico. Ante tal escenario, en 1996 se llevó a cabo una reforma constitucional que vendría a cambiar la estructura de gobierno del D.F., incluyendo aquellos asuntos vinculados con la elección de sus autoridades locales. La reforma política presentó novedades interesantes. Por un lado, la Constitución y el Estatuto de Gobierno sufrieron modificaciones importantes, de tal manera que la Asamblea de Representantes se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), a sus miembros se les denominó diputados locales y durarían tres años en el cargo, sin embargo, dicho órgano legislativo todavía no cuenta con las atribuciones de las cuales gozan los congresos estatales, debido principalmente a su incapacidad para legislar en todos los ámbitos de la vida de la ciudad ya que el Congreso General aún conserva esta facultad.<sup>90</sup>

Otro aspecto sobresaliente se refiere al derecho del que gozarían los ciudadanos para designar a sus autoridades locales, ya no sólo se elegiría a los asambleístas, sino también al encargado del ejecutivo en la entidad. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF) fue una de las más destacadas

---

<sup>89</sup> Carlos Martínez Assad. Op. Cit. P. 80; Alicia Ziccardi Contigiani en José F. Fernández Santillán et al. Op. Cit. Pp. 68-69; Manuel Larrosa en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés (coords.). Op. Cit. P. 86

<sup>90</sup> Pablo Javier Becerra en José F. Fernández Santillán et al. Op. Cit. P. 107; Javier Santiago Castillo en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza. Op. Cit. P. 34

aportaciones de dicha reforma, éste último fue electo por primera vez en las elecciones de 1997, advirtiéndose que sólo por única vez su mandato duraría tres años ya que, a partir de las elecciones del año dos mil, el JGDF permanecería seis años en el puesto. A la postre salió vencedor en la contienda electoral Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000). En dicha reforma, también se contempló el derecho de los habitantes de la capital para elegir a sus jefes delegacionales, aunque también se estableció que lo harían hasta los comicios a realizarse en el año 2000. Los encargados de los órganos administrativos en las demarcaciones territoriales (antes delegados y delegaciones, respectivamente), durarían tres años en el cargo y serían designados en las mismas elecciones que los asambleístas. Cabe destacar que, como resultado de la nueva conformación del gobierno y del trabajo de la Asamblea, en 1998 también se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), órgano autónomo que se encargaría de organizar y llevar a buen término las elecciones en la localidad.<sup>91</sup>

En el periodo señalado el Partido de la Revolución Democrática (PRD), instituto político que postuló a Cárdenas para la jefatura de gobierno, también obtendría la mayoría en la Asamblea. En la legislación se estableció que el partido vencedor que por sí solo obtuviera más del treinta por ciento de los votos en la elección, le serían asignados los diputados necesarios para que lograra la mayoría absoluta en el recinto legislativo, aunque en este caso la nutrida votación a favor del PRD hizo innecesaria la aplicación de dicha cláusula. Los compromisos a cumplir y las tareas pendientes permitieron que el nuevo grupo en el poder mantuviera el interés por continuar con el proceso de reforma

---

<sup>91</sup> Alicia Ziccardi Contigiani en José F. Fernández Santillán et al. Op. Cit. Pp. 65-70; Código Electoral del Distrito Federal, Título Tercero, capítulo 1

política y electoral en el D.F. Puesto que mantenían la mayoría en la Asamblea los perredistas se manifestaron por realizar cambios a la legislación interna, la finalidad era adecuarla a los nuevos tiempos y necesidades, particularmente al Estatuto, la LPC y diseñar un Código Electoral del Distrito Federal (CE), a sabiendas de que sólo el Congreso tenía la facultad para realizar lo anterior.<sup>92</sup>

Los aspectos destacados en dicha reforma de 1996 fueron los siguientes. Al Presidente de la nación se le asignaba la facultad de iniciar leyes ante el Congreso en aquellas materias relacionadas con la capital, además contaría con el derecho de proponer al sustituto de la jefatura local en caso de llevarse a cabo la remoción del mismo, aunque dicha propuesta debía ser presentada ante el Senado de la República. Por otro lado, aún contaba con la responsabilidad de presentar el techo de endeudamiento para la ciudad ante el Poder Legislativo. Finalmente, el Presidente sería un observador de aquellas leyes expedidas por el Congreso y dirigidas a regular la vida interna de la capital.

Al Congreso General se le refrendaba la facultad de legislar en las materias relacionadas con la ciudad, aunque a la ALDF le correspondería reglamentar en los asuntos que expresamente le fueran conferidos tanto por el Estatuto como por la Constitución; también se encargaría de legislar en los aspectos relacionados con la deuda pública de la metrópoli. Por último, tal vez el punto más polémico, es que sólo el Congreso se ocuparía de diseñar, reformar y expedir el EG.

Por otro lado, al Jefe de Gobierno se le confería la facultad de cumplir y ejecutar las disposiciones legales emitidas por el Congreso General,

---

<sup>92</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 285, 286; Pablo Javier Becerra en José F. Fernández Santillán et al. Op. Cit. P. 114



obviamente aquellas que estuvieran vinculadas con su esfera de acción; gozaría del derecho para elaborar y presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para la entidad; al encargado del ejecutivo local también le era encargada la tarea de promulgar, publicar y ejecutar, las disposiciones legales emanadas de la ALDF, además de poder hacer las observaciones pertinentes a estas últimas; aunado a lo anterior, se le concedía el derecho de presentar iniciativas de ley o decretos ante el órgano legislativo interno. En materia de administración pública el JGDF asignaría y destituiría libremente a los servidores públicos que encargados de trabajar en el ámbito correspondiente al gobierno del D.F, siempre y cuando los dictados constitucionales no establecieran lo contrario; también se le encargaba la dirección del servidor público encargado de la seguridad pública en la entidad, aunque esto lo haría respetando lo establecido en el Estatuto.

Por su parte, la ALDF estaría facultada para aprobar cada año la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos, realizando un ejercicio de discusión y examen dentro del recinto legislativo. Como el Presidente tenía el derecho de proponer al Jefe de Gobierno en caso de remoción ante el Senado, la ALDF tendría que nombrar a un sustituto en caso de falta absoluta del ejecutivo local. En materia electoral, el órgano legislativo de la entidad era responsable de expedir las disposiciones que regularían los comicios para elegir a las autoridades en la localidad. También se le otorgaba el derecho para diseñar las leyes respectivas en materia de administración pública, civil, penal. Finalmente, la ALDF podía enviar iniciativas de ley y decreto ante el Congreso, aunque sólo en aquellos aspectos que la Constitución lo permitiera.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. Pp. 303-304

La reforma política de 1996 logró un cambio importante en la capital, sin embargo, los diferentes problemas políticos que enfrenta el gobierno capitalino indican que temas como la autonomía de los órganos locales de gobierno, gobernabilidad, reestructuración administrativa, redefinición de competencias y los derechos políticos de los ciudadanos, entre otros, son aspectos que aún requieren una mejor solución. Por otro lado, las modificaciones a la Constitución en materia del D.F. hacen pensar que el proceso de reforma puede culminar con una seria transformación a su condición jurídica-política, lo que facilitaría en gran medida la instauración de un régimen democrático en la ciudad de México.<sup>94</sup>

El periodo analizado refleja que las reformas aprobadas han seguido una dinámica gradual en donde se observa, por un lado, la resistencia de los grupos más renuentes en permitir la transformación democrática de la Ciudad, por otro, se destaca la tenacidad de los partidos y ciudadanos por consagrar la plena autonomía del gobierno capitalino y recuperar de paso los derechos políticos de sus habitantes. La impresión que deja este lapso es que se buscaba afanosamente arrancar las facultades al Ejecutivo y al Legislativo federales en torno a la ciudad capital, para luego asignárselas a las autoridades de la urbe. Así, pues, el alcance de las reformas implementadas, a pesar de los considerables avances en materia de una democracia representativa, aún no reintegra plenamente los derechos de políticos a los ciudadanos.

Como resultado de las reformas en esta época encontramos que en la capital ya existe un ejecutivo local con mayores atribuciones que las figuras de gobierno que lo antecedieron, a pesar de que en su labor todavía persista la

---

<sup>94</sup> Javier Santiago Castillo en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza. Op. Cit. P. 35

intervención del gobierno federal, tanto del Ejecutivo como del Legislativo de la Unión. La transformación de la ARDF a la ALDF permite que el órgano legislativo local tenga mayores funciones legislativas para la Ciudad y no sólo las de carácter reglamentario, además, la composición pluripartidista de este órgano de gobierno da una relevancia considerable al funcionamiento del régimen capitalino. La creación del IEDF ha permitido ampliar e institucionalizar la participación ciudadana, ahora los ciudadanos pueden elegir de forma directa al JGDF, asambleístas y delegados, sin embargo, los comités vecinales se encuentran aún inmersos en una parálisis que cuestiona su funcionamiento y existencia.

Cierto es que el marco jurídico se ha modificado para permitir la existencia de un EG, JGDF, ALDF, IEDF y CE, LPC, lo que limita en buena medida la injerencia de la esfera federal en asuntos de la localidad sentando, además, las bases jurídicas que delimita las funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno que conviven en la urbe, empero, quedan tareas pendientes por resolver.

## Capítulo 3

### La visión de los partidos

El capítulo anterior subrayó la transformación institucional que sufrió la ciudad capital, resultado de la presión ejercida por la ciudadanía y los partidos políticos en su afán por democratizar a la entidad. En este tercer capítulo se realiza un análisis de las propuestas hechas por los partidos que pretendieron transformar la condición jurídica-política del D.F.

Cabe advertir que no todas las sugerencias u observaciones, incluidas en los proyectos de cada partido, han sido incorporadas a la estructura del gobierno en la localidad, empero, tampoco han pasado desapercibidas. Una buena parte de los cambios políticos llevados a la práctica en la ciudad también se han implementado gracias a la participación de la sociedad local. En esta lógica, los partidos han canalizado las demandas ciudadanas que buscan consolidar un régimen plenamente autónomo y democrático en la entidad.

#### 3.1 Partido Acción Nacional

El PAN ha propuesto tradicionalmente la apertura de espacios en donde se pueda ejercer la democracia. En la búsqueda por transformar la realidad política de la ciudad capital, este instituto político pondera los dictados constitucionales buscando con ello garantizar la gobernabilidad de la entidad. El poder Legislativo, particularmente la Cámara de Diputados, se ha convertido en el espacio preferido para exponer sus ideas en relación con la urbe, aunque dicha situación se hizo realidad apenas unas décadas atrás, sobre todo porque

el partido empezó a adquirir una representación significativa en el recinto legislativo. Las ocasiones en las cuales sus miembros utilizaron la tribuna mostraron interés en asignar una dinámica política diferente a la ciudad de México.

En su plataforma electoral de 1991, el PAN pugnó por fortalecer a la ARDF, para ello proponía dotarla de mayores facultades y así garantizar una mayor autonomía en su desempeño, además, el partido mantuvo su interés de reconfigurar territorialmente a la ciudad, por tanto, propuso que fueran integrados los municipios conurbanos del estado de México. Con esta reorganización geo-política-administrativa, que incluía al D.F. y a la zona conurbana, se pretendía crear una unidad administrativa en la región. Lo anterior explica por qué los miembros de este instituto político iniciaron el debate acerca del rediseño del órgano legislativo recién creado, es decir la ARDF. El propósito del partido era sustituirla por otra que se denominaría 'Asamblea Metropolitana', que incluiría a los distritos electorales ubicados en la zona correspondiente al estado de México y el D.F.<sup>95</sup>

Para 1996 la oferta del PAN para reformar políticamente a la ciudad incluía, entre otros aspectos, elegir de manera directa a un Jefe de Gobierno e iniciar una revisión de las facultades constitucionales del Ejecutivo Federal en la capital, la sugerencia buscaba fortalecer la figura del primero, además, el partido mantuvo la idea de establecer un congreso local que fuera capaz de legislar exclusivamente para el D.F. Por otro lado, también se consideró prudente reestablecer el régimen municipal en la entidad, así como crear un marco jurídico-electoral *ad hoc* a las necesidades políticas de la urbe,

---

<sup>95</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 1-2

finalmente, el instituto político contempló tanto al referéndum y al plebiscito como los dos elementos básicos de la participación ciudadana.

Cabe advertir que, a pesar de su voluntad e ímpetu por reestructurar el cuerpo gubernativo de la ciudad, el PAN muestra cautela al momento de discutir los cambios para la capital, en otras palabras, parece estar de acuerdo en impulsar sólo aquellas propuestas que busquen establecer un régimen democrático en la capital y que no pongan en riesgo la gobernabilidad de la entidad.<sup>96</sup>

De cara a las elecciones intermedias de 1997, el PAN manifestó su inconformidad ante la decisión de la mayoría priísta en 1996, de no contemplar en la reforma constitucional de ese año elevar al D.F. como el estado treinta y dos de la Federación aspecto que, sobre todo para los partidos opositores, resultaba necesario para asegurar la plena autonomía al gobierno local. Los miembros del PAN consideraron que una reorganización política de la capital, es decir, la existencia de una efectiva división de poderes en la entidad y la necesidad por democratizar a la capital, no tendría por qué ser el motivo para trasladar la residencia de los poderes de la Unión. Por su parte, el PRI se inclinaba por la línea de respetar el predominio del poder federal en la capital, aunque, como resultado de dicha reforma tuvo que aceptar la creación de nuevos órganos de gobierno para la localidad.

Por otro lado, el PAN consideraba que la llegada de un partido de oposición al gobierno de la capital, es decir, el PRD como resultado de las elecciones de 1997, sólo marcó el inicio de una nueva etapa política en la capital en donde la instauración de un régimen democrático expresa el objetivo final, así, pues, para el partido aún hace falta que las futuras reformas no pierdan de vista dicho propósito. Desprendido de lo anterior, el PAN señala que el contexto político

---

<sup>96</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 302

actual permite llevar a cabo una reforma política más ambiciosa que las anteriores, necesaria para subsanar definitivamente los problemas que aqueja la metrópoli, principalmente los que se desprenden de su condición jurídica-política. A mediados del año 2001 el partido dio a conocer su propuesta para modificar la peculiar condición del D.F.

Por principio de cuentas, este instituto político buscó reformar la Constitución en aquellos renglones referidos al control ejercido por la Federación en la vida política interna del sitio que los hospeda, en este caso la ciudad de México, es decir, los artículos 43, 44, 115 y 122, el propósito era sentar las bases de un gobierno plenamente autónomo en la entidad. Con la intención de ampliar los derechos políticos de los ciudadanos, el partido retomó su antigua propuesta de instaurar definitivamente el estado treinta y dos de la Federación, aunque, advirtieron, seguiría siendo capital del país y sede de los poderes de la Unión; como resultado de lo anterior, la sugerencia del partido pretendía otorgar verdaderos poderes locales a la entidad (ejecutivo, legislativo y judicial) y desplazar, de esta manera, la categoría de 'órganos de gobierno' con los que hoy cuenta. Otro aspecto sobresaliente del esquema sugerido lo constituye el interés por diseñar una Constitución propia para la entidad, aspecto que también da realce a la propuesta.

En general, los pronunciamientos del partido son parte de una discusión que busca la redefinición de las facultades de la Federación en la ciudad. En materia de organización territorial, su propuesta no resulta muy clara, por un lado, el partido propuso recuperar el régimen municipal para la capital, aunque, por otro lado, consideró viable la continuidad nominal de las delegaciones, en otras palabras, se conservaría el nombre genérico de las mismas aunque se

sujetarían a la normatividad legal que la Constitución tiene prevista para los municipios del país. Este instituto político contempló la elaboración de una ley orgánica que especificaría las atribuciones del gobierno en las delegaciones. No era claro si el partido pretendía desaparecer las delegaciones y adoptar el régimen municipal o, en el otro de los casos, establecer una combinación de ambas figuras geo-políticas-administrativas, lo que le agregaría un interesante matiz a la discusión ya que esto último no se contempla en nuestra legislación.<sup>97</sup>

Por otro lado, el PAN, como algunos otros partidos, consideró prioritario establecer nuevos canales de coordinación metropolitana que ayudaran a resolver los problemas compartidos entre la capital y los municipios conurbanos que la rodean. Finalmente, este instituto político también buscó mejorar las reglas del juego electoral en la entidad, para lo cual propuso perfeccionar el marco jurídico que debería regular la competencia entre los partidos, esto incluyó también la reestructuración del IEDF. En el ámbito de la participación social, se manifestó a favor de fortalecer los canales y mecanismos existentes.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> En la propuesta que hizo el PAN de 1996 tampoco definía claramente su postura. En esta época, el partido se pronunció categóricamente a favor de instaurar el régimen municipal en la capital, con todos sus componentes político-administrativos, prevalecientes en el resto del territorio nacional, sin embargo, sólo se contemplaba la desaparición de los delegados y no se especificaba la condición que guardarían las delegaciones. Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 302

<sup>98</sup> *Memoria del Foro...* Op. Cit. Pp. 28-31



### 3.2 Partido Revolucionario Institucional

La estancia del PRI en la silla presidencial durante casi siete décadas, su hegemonía en el territorio nacional y el hecho de haber dominado la mayoría de los espacios políticos en la ciudad, permite de alguna manera comprender la estructura que se conserva en la ciudad de México.

En la capital, a pesar de la constante oposición al régimen, este partido mantuvo el control de la misma hasta 1997, ya que las elecciones de ese año permitirían que el PRD asumiera la dirección del gobierno local. La estructura gubernamental que imperó en la capital durante casi todo el siglo XX se ajustó a los propósitos del PRI, ello explica su reducido número de propuestas para transformar la condición jurídica-política de la entidad. Aún así, el partido ofrecería tenues opciones para dar una imagen distinta al gobierno local, aunque cabe destacar que tales sugerencias subieron de tono a partir de la presión ejercida por los partidos de oposición, sobre todo en la década de los años ochenta. Lo anterior hace pensar que la postura del instituto político no necesariamente respondió a una convicción política por transformar el gobierno en la entidad. Las propuestas dadas a conocer por el partido en realidad fueron muy pocas, sin embargo este instituto político dio a conocer sus sugerencias de reforma en algunos espacios de discusión.

En la plataforma política presentada por el PRI para las elecciones de 1991, se expuso el interés por fortalecer las competencias asignadas a la ARDF, sobre todo aquellos aspectos vinculados con la aprobación y vigilancia del trabajo en las delegaciones. Ahora se sabe que la Asamblea fue en realidad un órgano

legislativo con pocas atribuciones y con un limitado espacio de acción, empero, sentó las bases de la actual ALDF.

Los resultados de las elecciones, a principios de la década de los años noventa, reforzaron su alcance político en casi todo el territorio y marcó un cambio en la estrategia e intereses del PRI. Con respecto a la capital, el partido no parecía muy convencido de avalar las modificaciones al régimen interno. Este instituto político se mostró renuente de continuar con su propuesta de cambios a la estructura del gobierno local, lo anterior se explica por el hecho de que los resultados electorales habían robustecido considerablemente al partido, por tanto el tema de la reforma política de la capital dejó de serles un tema prioritario a resolver.<sup>99</sup>

Antes de aprobarse la reforma política de 1996, el PRI también se manifestó a favor de crear la figura de un Jefe de Gobierno electo por los ciudadanos cada seis años. En materia legislativa el partido se declaró a favor de aumentar las competencias de la ARDF y delimitar objetivamente las facultades correspondientes al Congreso General que, por otro lado, proponían siguiera encargándose de legislar en materia del D.F., así como expedir y modificar el Estatuto de Gobierno. En cuanto a las delegaciones, el instituto político no consideraba transformación seria alguna, aunque si planteaban la necesidad de desconcentrar algunas funciones del gobierno central a favor de las primeras, lo que dejaba abierta la posibilidad de diseñar una nueva forma de gobierno para las delegaciones, con la previa participación y aprobación de la Asamblea. El partido consideraba prudente la aparición de un marco legal en la localidad que se encargara de regular las elecciones para los principales

---

<sup>99</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 3-4

cargos público, entre ellos el referido al Jefe de Gobierno, los representantes en la Asamblea y el Consejo Ciudadano. Puesto que no se contemplaba ninguna transformación al régimen delegacional, el partido apostaba por la continuidad de los consejos en las demarcaciones territoriales, espacio en donde la población tenía la posibilidad de exponer sus demandas, en espera de que fueran resueltas por la delegación o el gobierno local. Finalmente, el PRI se mostraba a favor de revisar y fortalecer la coordinación metropolitana, el objetivo era solucionar los problemas compartidos con las entidades vecinas, particularmente con el estado de México.<sup>100</sup>

La postura del partido a principios del nuevo siglo en torno a una reforma política del D.F., resultó más decidida y dejó ver su interés por cambiar la realidad política de la entidad. En general, el PRI se inclinó por consumir una reforma que incluyera la participación de los más variados sectores sociales de la capital, buscando con ello garantizar la gobernabilidad y advirtiendo que tales modificaciones tendrían que ser útiles para sus pobladores y autoridades. Tomando en cuenta estas condiciones, el PRI propuso llevar a cabo una transformación en la entidad que estuviera alejada de los intereses particulares de un partido o sector político determinado, así pues, y contrario a lo anteriormente hecho en décadas pasadas, el instituto político no consideró conveniente que los cambios a la estructura política fueran un pretexto para beneficiar electoralmente a quienes los propusieran. Con esto intentaba consagrar una reforma política en donde la disputa partidista se mantuviera a la zaga de las modificaciones de la condición jurídica-política en la ciudad. Por tanto, el PRI se mostró a favor de instrumentar aquellos cambios políticos que

---

<sup>100</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 302

garantizaran que la ciudad seguiría siendo capital, así como la sede de los poderes federales, además de permitir la autosuficiencia política de la entidad. Lo más trascendente de esta postura se refirió a la imperiosa necesidad de otorgarle plena democracia y autonomía al gobierno de la capital, lo que implicaba hacer una revisión de las relaciones existentes entre la Federación y el régimen local. A pesar de no especificar los caminos para lograr esto, la sugerencia expuesta manifestó un mayor compromiso del partido en torno a la transformación de la vida política en la ciudad de México. Cabe rescatar que el PRI ponderó la permanencia física del poder federal en la urbe, lo que enriquece la discusión.<sup>101</sup>

### 3.3 Partido de la Revolución Democrática

El PRD inicia formalmente su participación electoral en el año de 1991. A pesar de su corta existencia, el partido ha tomado el tema de la reforma política de la capital como uno de los principales argumentos en su plataforma política. Un considerable número de propuestas por asignar un régimen netamente democrático a la capital han provenido de este partido. La tradición opositora en la metrópoli al otrora partido hegemónico, otorga al PRD uno de los capitales políticos más codiciados. Desde las primeras elecciones en las que participó este instituto político, el voto de los ciudadanos le proporcionó una presencia importante en el mapa electoral de la región.

En su plataforma política dirigida a ganar las elecciones locales de 1991, el PRD retomó los señalamientos que habían sido ya expuestos por la izquierda

---

<sup>101</sup> *Memoria del Foro...* Op. Cit. Pp. 33-38

mexicana, es decir, la creación del estado treinta y dos de la Federación; recuperar al Municipio como la forma de organizar geográfica, política y administrativamente, a la ciudad; diseñar un congreso local y; establecer el referéndum y el plebiscito como las vías legítimas para que los habitantes de la ciudad manifestaran sus ideas acerca de los cambios sugeridos para transformar a la capital.<sup>102</sup>

Un año antes de las elecciones de 1997, el partido propuso (finalmente logró que el resto de los partidos aceptaran su esquema) la designación de un Jefe de Gobierno para la capital, electo por tres años en el primer periodo de su existencia, para luego hacer coincidir la elección del mismo con las futuras elecciones federales, es decir, después de ese primer lapso el ejecutivo local duraría seis años en el cargo. En materia legislativa el instituto político mantuvo su propuesta de crear un congreso local en la capital, para lo cual destacó la necesidad de que la nueva Asamblea (que abarcaría el periodo comprendido entre los años 1997-2000) adoptara la condición de Asamblea Constituyente y así dar vida a dicho congreso. Se sugería que el EG fuera sustituido por una constitución local y que esta fuera expedida por dicha Asamblea Constituyente.

Por otro lado, como lo expresó años atrás, el partido buscaba recuperar el régimen municipal para la metrópoli, esta idea en general logró el consenso del

---

<sup>102</sup> En síntesis, la izquierda nacional en este periodo de nuestra historia exponía la necesidad de que en la metrópoli se contara con una Constitución local, Gobernador, Congreso local y municipios. La reintegración de los derechos políticos de los ciudadanos era, pues, un asunto implícito en la propuesta. La reforma política para la capital concebida por éstos partidos implicaba una homologación en la capital de las autoridades, funciones, facultades y responsabilidades, con respecto del resto de los gobiernos en las entidades del país. Después de que en las primeras transformaciones administrativas implementadas en la Ciudad no incluyeron las alternativas ofrecidas por los partidos de izquierda, éstos últimos optaron por impulsar la mejora de los órganos de gobierno existentes, además de incentivar la participación ciudadana como vector de toda transformación política en la entidad. María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. Pp. 4-14

resto de los partidos. La propuesta también incluía la posibilidad de que los órganos de gobierno local, particularmente la ARDF, pudieran designar directamente al encargado de la seguridad pública y al titular de las finanzas, con ello se pretendía alejar al gobierno federal de la designación de estas autoridades. Finalmente, el PRD propuso incorporar al plebiscito e iniciativa popular como los principales instrumentos de participación ciudadana en la urbe. El instituto político también se mostraba a favor, al igual que el resto de los partidos, de fortalecer un cuadro de coordinación metropolitana.

Tomando en cuenta que el propósito original del PRD era realizar una reforma política integral en la entidad, las modificaciones implementadas después de aprobarse la reforma de 1996 podrían considerarse insuficientes, sin embargo, al partido no le quedó otra opción que aceptar los cambios aprobados por la mayoría de las fuerzas políticas en el Congreso. Ante la realidad política imperante en este lapso, para el instituto político quedaba claro que la consumación de una reforma política integral estaba determinada por la modificación de las condiciones políticas, tanto a nivel federal como a nivel local, particularmente, que sería a partir del papel desempeñado por el PRD en los principales espacios de discusión política que su proyecto se iría abriendo paso en la agenda política.<sup>103</sup>

En la propuesta ofrecida por el PRD en el año 2001, para reformar la condición jurídica-política de la ciudad, se percibió un matiz diferente que contrastaba con la intensidad de su proyecto en años anteriores. Así, pues, aparece la duda por instaurar un régimen municipal en la entidad, han bajado el tono de convertir a la ciudad de México en el estado treinta y dos de la Federación. En general, el partido parecía resignarse en aceptar una lógica de cambios políticos

---

<sup>103</sup> Oziel Serrano Salazar. Op. Cit. P. 302

graduales como fórmula para reestructurar el gobierno en la capital. De otra manera no se podía explicar el cambio de su estrategia.

Encumbrado en el gobierno del D.F., el PRD ha flexibilizado sus demandas, aunque, sigue privilegiando la necesidad de otorgar mayor autonomía al gobierno local. Han retocado su deseo por lograr la homologación de las autoridades locales y sus funciones, con respecto de los gobiernos en el resto de las entidades de la Federación, optando por llevar a cabo modificaciones al régimen interno de manera progresiva. Anteriormente, el partido contemplaba la transformación de la figura del JGDF actual por la de un gobernador de la localidad, además buscaban que éste último fuera el encargado del control de la fuerza pública, puesto que el Ejecutivo Federal aún interviene en este ámbito. El PRD prefirió dar continuidad a la figura del JGDF, aunque mantenía la idea de asignarle un mayor número de atribuciones. En este sentido, el partido intentó llevar a cabo una estricta delimitación de funciones entre los distintos niveles de gobierno presentes en la capital. El instituto político consideró prudente, por ejemplo, que el EG fuera expedido por la Asamblea y no por el Congreso General, ya no hablan de instaurar un congreso local ni de asignar una constitución propia para la localidad. El PRD parecía adaptarse a la estructura institucional que en su momento criticó, aunque su lucha por cambiar la condición jurídica-política de la entidad perseguía ampliar las competencias de los órganos internos de gobierno.

En cuanto a la organización geográfica, política y administrativa de la ciudad, el partido buscó crear un régimen jurídico específico para las 'demarcaciones territoriales' o delegaciones. En este aspecto, el instituto político pretendía elaborar un marco legal que rigiera completamente la vida interna en las

demarcaciones territoriales, olvidando su antigua intención de adoptar un régimen municipal para la entidad. Se propuso que los titulares de las delegaciones siguieran siendo electos de forma universal, libre, popular y directa, aunque acompañados por un 'órgano colegiado', una especie de cabildo municipal que también sería electo por la población capitalina, para equilibrar las funciones del delegado, es decir, que fuera un contrapeso que inhibiera los excesos de este último. En concordancia con lo anterior, el PRD propuso reorganizar y especificar puntualmente las funciones y atribuciones asignadas a los gobiernos en estas demarcaciones territoriales.

Como resultado de las elecciones del año 2000 la metrópoli cuenta ya con un gobierno en donde los titulares delegacionales provienen de partidos políticos distintos, ello ha motivado confusiones, diferencias y conflictos, entre el gobierno central y dichas demarcaciones en la capital, por eso el partido planteó la necesidad de asignar mayores competencias a los gobiernos delegacionales, particularmente en aquellos rubros vinculados con bandos y ordenanzas, aunque se mantendrían subordinados a la autoridad central. Con esta reorganización en las demarcaciones territoriales se buscó ampliar la autonomía de las mismas, para lo cual se intentó aumentar el número de sus atribuciones y así motivar la funcionalidad en la gestión de su gobierno. Destaca la idea de que tales demarcaciones contaran con la facultad de elaborar su presupuesto y lo ejercieran de manera libre, después de ser aprobado por la ALDF, aunque ello implicaría, por principio de cuentas, redefinir nominalmente a las demarcaciones e incluirlas en un marco jurídico específico, con el objeto de señalar sus funciones y responsabilidades de un forma clara. Así, pues, el PRD sugirió que el trabajo desempeñado por los



gobiernos en las demarcaciones estuviera sujeto a tres criterios; el primero de ellos se refería a las funciones que podrían hacer de forma autónoma, es decir, sin la participación del gobierno central ni del gobierno federal; el segundo se estaba dedicado a las actividades que realizarían de manera conjunta con el gobierno central y con la Federación; finalmente, aparecían tareas que se realizarían en las demarcaciones bajo el criterio de ser facultades desconcentradas y que se tendrían que coordinar exclusivamente con el gobierno de la capital.

El instituto político buscó llevar a cabo una reestructuración geográfica de las demarcaciones territoriales existentes, rediseñándolas a partir del número de sus habitantes y otros criterios con el propósito de mejorar el funcionamiento del gobierno local.

En materia de seguridad pública, el partido propuso aumentar la participación de las autoridades delegacionales e incluir la participación de los ciudadanos en la materia. En este sentido, el partido daba continuidad al esquema vigente, en donde el Ejecutivo Federal mantuviera el control de la seguridad pública, de tal manera que el Jefe de Gobierno y el Secretario de Seguridad Pública en la capital seguirían subordinados a las disposiciones del primero.<sup>104</sup>

### 3.4 Otros partidos

#### 3.4.1 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

A principios del siglo XXI el PVEM manifestó que resultaba inviable la transformación del D.F. en el estado treinta y dos de la Federación. Ello lo

---

<sup>104</sup> *Memoria del Foro...* Op. Cit. Pp. 39-51

justificó en el hecho de que la ciudad no contaba con municipios ni presidentes municipales, tampoco se tenía un gobernador, congreso ni constitución local, lo que frenaba los grandes cambios esperados por algunos. También se apuntó que bajo las condiciones políticas actuales, en la urbe se reflejaba una nutrida intervención de la Federación, lo que inhibía una seria transformación de la estructura gubernamental local. Por otra parte, el partido no aprobaba que adoptar el régimen municipal en la entidad aseguraría la plena democracia en su interior.

Si consideramos las propuestas del resto de los partidos, principalmente del PAN y PRD, la oferta del PVEM para modificar la condición jurídica-política de la ciudad parecía ir al fondo del asunto, sin embargo no fue así ya que no dieron continuidad al tema. Lo destacado de su propuesta consistía en plantear si la creación del estado treinta y dos resolvería los problemas políticos que se enfrentaba el D.F. Por otro lado, este instituto político advirtió que era una falacia jurídica el concebir la necesaria existencia de un territorio determinado para el asiento de los poderes de la Unión, es decir, cuestionaba la figura del D.F. como el espacio natural o cuna de la Federación. Ante dicha postura, vale preguntarse entonces por el tipo de espacio que tenía contemplado el partido para que en él residieran los poderes de la Unión.

Con estos argumentos el PVEM incentivaba la discusión que pretendía la reorganización política de la entidad. Señalaba el partido dos aspectos a contemplarse en los proyectos de reforma, el primero se relacionaba con el carácter metropolitano de la región, es decir, que debía tomarse en cuenta la participación de todos los actores involucrados; segundo, que debía evitarse la adopción de figuras u órganos de gobierno a la ligera o por imitación. Su

pronunciamiento invitaba a realizar un detenido análisis acerca de las condiciones de gobierno imperantes en el D.F., antes de aprobar cambios en su organización política interna. Tal inquietud también era compartida por el PRI, ambos partidos pretendían conocer, primeramente, las consecuencias generales desprendidas de una nueva reforma política en la ciudad para luego decidir llevarlas, o no, a cabo.<sup>105</sup>

### 3.4.2 Partido del Trabajo (PT)

Por su lado el PT, en la plataforma electoral que presentó en 1991, se inclinó por transformar al D.F. en el estado treinta y dos de la Federación, además, pugnó por restituir plenamente los derechos políticos de sus habitantes con el afán de que pudieran elegir a sus autoridades inmediatas.<sup>106</sup> Después de las elecciones del año 2000 el PT era una de los pocos partidos que se inclinaba por ampliar la discusión de la reforma política, no solamente intentaba incluir a los más variados actores políticos de la entidad, sino también a los ciudadanos metropolitanos. La intención de este partido era lograr una transformación política, económica, social y cultural, en la capital. Como una influencia de sus principios partidistas, el instituto político pretendía que los conceptos de equidad y justicia social permitieran la formación de una ciudadanía más activa, aspecto que ayudaría a la instauración de un gobierno con carácter popular en la urbe. Las propuestas originales del PRD por cambiar la imagen política de la urbe, vertidas antes de llegar al gobierno local en 1997,

---

<sup>105</sup> Ibidem. Pp. 73-86

<sup>106</sup> María Amparo Colín Verlo et al. Op. Cit. P. 13

parecían haber sido retomadas en general por el PT, sin que ello implicara que fueran copias fieles.

El PT se manifestó a favor de establecer en la ciudad capital un régimen de gobierno representativo, con las mismas facultades que el resto de los gobiernos locales existentes en la nación. La pretendida homologación de atribuciones y facultades para el gobierno capitalino, con respecto de los estados de la República, invocaba la creación del estado treinta y dos de la Federación. Más aún, el partido se inclinó por favorecer el surgimiento de una verdadera Constitución local, elaborada y expedida por la ALDF que temporalmente adoptaría el carácter de Asamblea Constituyente. Con ello el PT señaló la necesidad de crear un Congreso local. Puesto que la actual Asamblea no cuenta con las facultades suficientes para dar vida a una Constitución local, el problema quedaría resuelto si aparecía un Congreso propio de la entidad. El propósito del partido era que el nuevo órgano legislativo, entre otras atribuciones, aprobara de manera independiente los montos de endeudamiento de la ciudad, que pudiera llevar a juicio político al Jefe de Gobierno para evitar excesos del mismo, que ejerciera el control de los servidores públicos en la localidad reglamentando los aspectos acerca de las responsabilidades de éstos últimos, finalmente, algo también interesante, que revocara el mandato de los funcionarios públicos, ubicados en los distintos órganos político-administrativos de la capital, cuando no cumplieran con los propósitos para los cuales habían sido designados.

Como se observa, el PT pretendió asignar la condición de estado al lugar en donde descansan los poderes de la Unión, lo que otorgaría al D.F. los beneficios y compromisos de los cuales gozan las entidades federativas del

país (particularmente demandó otorgar a la urbe la partida económica federal denominada 'Ramo 33').

Con esta nueva distribución de competencias y facultades entre los distintos órganos y niveles de gobierno que conviven en esta región central del país, el instituto político buscó otorgar plena autonomía a las autoridades locales, particularmente al ejecutivo local quien no estaría sujeto a los intereses del poder federal, al menos no en los asuntos financieros ni hacendarios que determinan el funcionamiento de la entidad. En este tenor, el partido se mostró interesado en hacer exclusivo del JGDF la designación de todos los secretarios de gobierno, incluido el de seguridad pública, así como el nombramiento del procurador de justicia de la entidad, sin que interviniera el Ejecutivo federal.

Por otro lado, el PT no aceptó hecho de que el Senado conservara la facultad de remover al Jefe de Gobierno, por tanto, pugnó por la desaparición de dicha prerrogativa senatorial, ello implicaría que los Diputados, Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia, no podrían enviar iniciativa alguna para remover del cargo al JGDF ante el Senado de la República, actualmente se establece que dichas figuras lo pueden hacer si existen causas que ponen en riesgo las relaciones entre la Federación y el régimen interno.

El propósito del PT era que la capital se sometiera a las mismas condiciones jurídicas y políticas como lo hacen las entidades federativas, lo que no está contemplado en la Constitución, por tanto, el instituto político llamaba a reformar nuestra Carta Magna, en otras palabras, el partido intentó consolidar la plena autonomía del gobierno en la localidad a partir de un nuevo reconocimiento jurídico y político.

Con respecto a las demarcaciones territoriales que conforman la ciudad de México, lo sugerido por el PT no distaba mucho de lo expuesto por el PRD. En general, se marcó la necesidad de avanzar hacia la autonomía de dichas demarcaciones en el sentido de otorgar personalidad jurídica propia, para que pudieran gozar así de un patrimonio exclusivo, sin que ello contraviniera el marco legal local ni federal. Se advirtió acerca de la necesidad de crear equipos de trabajo que apoyaran a los gobiernos delegacionales, también se aludía a la formación de un cuerpo colegiado electo popularmente para que fuera un contrapeso del titular en la demarcación territorial, la finalidad era articular la participación de la ciudadanía con el aparato gubernamental. Finalmente, para ocupar cargos de elección popular, el partido se mostró a favor de impulsar y registrar las candidaturas independientes, ya que en el D.F. participan sólo aquellos partidos que cuentan con un registro federal, otorgado éste último por el IFE, en otras palabras, el partido se mostraba a favor de que en la entidad existieran partidos locales.<sup>107</sup>

### 3.4.3 Convergencia

El partido Convergencia manifestó su interés por llevar a cabo una reforma política integral en la localidad, para lo cual advertía que se deberían ampliar las facultades, responsabilidades y competencias, de los órganos de gobierno actuales, poniendo énfasis en la expedita y clara rendición de cuentas de los encargados del gobierno capitalino, además, el partido propuso

---

<sup>107</sup> *Memoria del Foro...* Op. Cit. Pp. 65-71

revisar los existentes órganos de representación, con el afán de incrementar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La fórmula sugerida por este instituto político para llevar a buen término tales modificaciones se refería a la existencia de un marco jurídico propio para la localidad, que garantizara la autonomía plena del régimen interno con respecto a la Federación, en otras palabras, tener una Constitución propia. Llevar a cabo una verdadera división interna de los poderes en la capital, es decir, que hubieran poderes ejecutivo, legislativo y judicial, locales. Lo anterior perseguía disminuir la intervención de la Federación en los asuntos que estrictamente deberían ser competencia del gobierno de la entidad, sobre todo aquellos aspectos que se refirieran a la legislación interna, a los montos de endeudamiento y a la fiscalización de los órganos de gobierno. En cuanto al gobierno de las demarcaciones territoriales, se planteaba la necesidad de definir claramente las competencias asignadas, el objetivo era fortalecer su estructura y funciones. Como lo manifestaron otros partidos, Convergencia también propuso crear un cuerpo colegiado que ayudara en las tareas de gobierno en las delegaciones.

Por otro lado, el instituto político buscó eliminar definitivamente la 'cláusula de gobernabilidad', fórmula electoral que asigna la mayoría de diputados en la Asamblea al partido vencedor. En concordancia con los partidos minoritarios, Convergencia se mostró a favor de impulsar el registro de candidaturas ciudadanas para que pudieran competir por los puestos de representación popular. Lo anterior se basaba en la idea de incrementar la participación ciudadana e impulsar instrumentos como el plebiscito y referéndum. Finalmente

el partido intentó llevar a cabo una redistribución electoral que considerara el carácter conurbano de la región.<sup>108</sup>

#### 3.4.4 Democracia Social (DS)

Este partido consideró un paliativo las transformaciones realizadas en la capital hasta el momento. Es por ello que DS se inclinó por lograr una reforma política integral para la ciudad, es decir, una transformación que incluyera la reorganización geográfica, política y administrativa de la entidad, privilegiando el correcto funcionamiento del gobierno local y mejorando la gestión de los servicios públicos.

El esquema ofrecido por este instituto político partió de una homologación de facultades y competencias del régimen local, con respecto a las que poseen el resto de los gobiernos de las entidades federativas. Tales modificaciones no trastocarían la condición del D.F. de ser capital y asiento de los poderes federales.

Lo mismo que otros partidos, DS consideró necesario crear un Congreso local con facultades para expedir un documento jurídico-político que ordenara la vida interna de la ciudad, es decir, una Constitución. En materia del ejercicio adecuado del gobierno local, propuso la aparición de un órgano de fiscalización y contraloría, encargado de vigilar el desempeño de los servidores públicos. En cuanto a la participación ciudadana, planteaba revisar la efectividad de los comités vecinales, con el propósito de determinar su mejora o sustitución. Finalmente, DS declaró abiertamente la necesidad de permitir

---

<sup>108</sup> Ibidem. Pp. 87-90



constitucionalmente la existencia de partidos locales en la capital, como sucede en el resto del país.<sup>109</sup>

### 3.5 La reforma según otros actores políticos

#### 3.5.1 El Gobierno del D.F. (GDF)

Puesto que el tema de la reforma política en el D.F. no puede ser contemplado como un asunto exclusivo de los partidos políticos, el gobierno de la capital también dio a conocer su punto de vista en torno al tema.

El GDF, coincidiendo con algunos partidos políticos, planteó que la reforma política en la capital cubriera las expectativas ciudadanas y reflejara el consenso entre las diversas fuerzas políticas involucradas. El GDF aclaró que no sólo se trataba de ganar un mayor número de prerrogativas para el gobierno de la capital, tónica seguida por el PRD hasta antes de las elecciones de 1997, también debía asumirse la responsabilidad que implicaba la obtención de una mayor autonomía.

Por principio de cuentas, el gobierno capitalino sugirió revisar la condición y naturaleza jurídica-política de la capital, el propósito era redefinir las competencias correspondientes a los órganos de gobierno pertenecientes a los diversos niveles de autoridad presentes en la ciudad, así como establecer el espacio que ocupa como entidad federativa dentro del modelo federal y del cuerpo constitucional. La idea de otorgar autonomía al régimen interno, según la visión de quienes encabezaran el gobierno actualmente, no impedía que la localidad continuara siendo capital del país y asiento de los poderes federales.

---

<sup>109</sup> Ibidem. Pp. 91-99

La finalidad de replantear las facultades y competencias asignadas al gobierno federal, buscaba aumentar la autonomía de los órganos locales. Según las observaciones del gobierno de la metrópoli, la nueva reforma política también tendría que considerar el trabajo y los logros obtenidos por los órganos de gobierno vigentes, reconociendo de esta manera el avance democrático en la urbe.

En materia de gestión pública dentro de las demarcaciones territoriales, el GDF se manifestó a favor de mejorar su desempeño, para lo cual propuso que el gobierno central coordinara la prestación de algunos servicios públicos, esto con el afán de compartir la responsabilidad de gobernar. En realidad se pretendía llevar a cabo una descentralización y desconcentración de funciones, el propósito era hacer eficaz el cumplimiento de las tareas asignadas a las delegaciones.

El gobierno capitalino también mostró interés en diseñar un sistema de auditoría interna, para dar claridad al proceso de la rendición de cuentas por parte de los servidores que integraran la administración local. Dicho sistema asignaría el grado de responsabilidad para los funcionarios públicos, sin que ello significara crear un conflicto entre las disposiciones de la administración pública federal y la local. Finalmente, el asunto electoral tampoco escapó al interés del GDF, quien lo consideró un tema vertebral en la vida política de entidad. Se advertía una preocupación por continuar la discusión en la materia, sobre todo porque perduraba la necesidad de ampliar los espacios de participación ciudadana en la ciudad.

### 3.5.2 Comisión del D.F. en la Cámara de Diputados

Por su parte, los diputados también expresaron, en el lapso que correspondió a la LIX legislatura que inició funciones en el 2000, en voz del coordinador de la comisión correspondiente al D.F., su deseo de llevar a buen término el proceso de reforma política en la ciudad capital.

Los legisladores advirtieron que la anhelada reforma política debería contemplar, si la intención era solucionar definitivamente los problemas que aquejaba la entidad, al menos tres principios fundamentales. El primero de ellos se refería a la transformación democrática de la entidad, es decir, mantener un apego a los dictados democráticos en toda manifestación política que persiguiera la transformación de la capital, ello implicaba incluir a los más variados sectores sociales de la capital en la discusión e implementación de una reforma política. En el segundo principio se destacó una preocupación por el rumbo que podría tomar la transformación política de la ciudad, por ello advirtieron que los cambios deberían ser coherentes con las necesidades y problemas que se enfrentaban en la urbe. En la propuesta los diputados expusieron su deseo de no repetir errores del pasado y evitar la creación de figuras de gobierno inoperantes para la entidad, por tanto sugirieron observar detenidamente los problemas y necesidades de la vida política interna para luego diseñar un modelo de gobierno apropiado. El tercer principio se refirió a la construcción de un gobierno eficaz que cubriera las expectativas generales, de los habitantes y de sus autoridades.

Tanto el GDF como los diputados, al menos formalmente, parecían estar dispuestos a llevar por el camino del consenso el proceso de reforma en la

capital. La última propuesta elaborada por los assembleístas, retomada luego por los diputados entre el año 2000 y 2001, expresó el interés de llegar a un acuerdo definitivo que otorgara una realidad política distinta a la ciudad de México.<sup>110</sup>

### Balance

Es cierto que la situación de la capital es distinta respecto a años anteriores, sobre todo porque ahora se cuenta con una normatividad más acabada que sustenta, por un lado, la estructura institucional del gobierno interno y, por otro lado, favorece la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos de la entidad. En este sentido los partidos políticos participaron en la construcción del andamiaje jurídico-político del gobierno en la ciudad, de tal manera que fue a partir de su compromiso en la discusión de la reforma política que se marcó el alcance y profundidad de la misma.

Uno de los principales requisitos a cumplir por la nueva reforma consistía en establecer, en primer lugar, si convenía a la ciudad mantener el actual formato de gobierno; en segundo lugar, si los cambios al régimen darían continuidad principalmente a figuras como el JGDF y la ALDF o; por último, si resultaba indispensable crear el estado treinta y dos de la Federación.

Independientemente de lo anterior, el eje central en dicha discusión lo constituyó la necesidad de asignar plena autonomía y democracia al gobierno interno, lo mismo que dar continuidad a la reasignación de funciones, competencias y atribuciones, entre las autoridades del D.F. y la Federación. Sin

---

<sup>110</sup> Ibidem. Pp. 53-63

olvidar que en las delegaciones se requiere una reorganización política-administrativa, para así armonizar su desempeño con el gobierno central.

A pesar de los logros obtenidos aún queda un camino largo por recorrer. El reducido margen de acción de la ALDF y del JGDF, la deficiente organización en las demarcaciones territoriales y el precario funcionamiento de los comités vecinales, indican que aún no se han podido subsanar definitivamente los problemas que aqueja ciudad.

Como han señalado algunos partidos, para la consumación de una reforma que cubra las expectativas generales se requiere de verdadera voluntad política, así como de un mayor compromiso y seriedad de los actores políticos involucrados, particularmente de los partidos políticos (nacionales y locales), los miembros del poder Legislativo y de los congresos locales. Además de lo anterior, resulta necesario incluir a los más variados sectores locales, es decir, es indispensable la politización de sus habitantes para que adquieran un papel protagónico en este proceso de reforma.



## **Capítulo 4**

### **Reforma Integral**

La nación mexicana está viviendo una dinámica de cambios políticos debido, principalmente, a la intensa lucha que protagonizan las fuerzas ubicadas en los diferentes niveles de gobierno. El arribo al poder político de nuevos partidos debido en buena parte al proceso de apertura democrática, brinda una oportunidad para analizar y discutir la estructura y funciones gubernamentales. El deseo de redefinir las tareas de gobierno se ancla en las demandas de una ciudadanía que se ha tornado más crítica, participativa y exigente. La transformación misma del país y el cambio de las expectativas en materia social, económica, política y cultural, aparecen como las principales fuentes que inspiran a los habitantes de esta región a ampliar sus demandas y así intentar mejorar sus condiciones de vida.

Así, las condiciones políticas imperantes permiten considerar al actual como un momento apropiado para redefinir al gobierno de la metrópoli, además de retomar la discusión acerca del ejercicio pleno de su autonomía. El propósito es que el régimen interno enfrente y resuelva satisfactoriamente los problemas políticos que cotidianamente afectan a sus habitantes. El estrecho margen de acción que aún tienen los órganos de gobierno, debido principalmente a que sus competencias son asignadas desde el poder federal, los limitan sobremanera.

La idea que también motiva una reforma política integral para la capital tiene que ver con la necesidad de favorecer la evolución del viejo cuadro político que funcionó bajo el presidencialismo mexicano que, por cierto, mantuvo un aparato

administrativo piramidal, centralizado y con órganos cuyas funciones eran muy pocas e indefinidas. Hoy se espera que el proceso de transformación política-administrativa dé paso a un cuerpo gubernamental cuyas características correspondan más a la realidad democrática del país y de la entidad. Con la reforma se pretende instaurar un modelo político abierto y plural, que incluya una administración descentralizada, horizontal, con funciones claras y bien definidas para cada órgano de gobierno, además, que la ciudadanía sea el soporte de esta nueva estructura.

El rumbo y alcance de dicha transformación dependerá, además, de la capacidad que se tenga para incluir las propuestas de todos los actores involucrados en la materia. Independientemente de lo anterior, vale la pena señalar que existen temas impostergables en la agenda de reforma, por ejemplo, el asunto de los derechos políticos con los que cuentan los habitantes del D.F., la necesidad de crear canales que fomenten la participación civil, construir vías de comunicación entre las autoridades y la población, llevar a cabo una redistribución de funciones, etc.

Con una reforma política integral el campo de visión se amplía. No sólo significaría satisfacer aquellas demandas que los ciudadanos consideran inmediatas, también implica asignar un rostro diferente a la entidad. El simple hecho de que sus autoridades gocen de plena autonomía, que se amplíen las competencias y resguarden las facultades exclusivas del régimen interno, etc., marcan un cambio profundo en la urbe.

Se ha comprendido que la reforma política se presenta ante nosotros como una tarea difícil, no sólo por lo que significa incluir la participación de los más variados actores y fuerzas políticas sino, además, por la amplia gama de



posibilidades existentes para asignar una nueva condición jurídica-política a la ciudad. Por otro lado, la reforma de la entidad se hace más compleja al advertirse que los asuntos políticos y administrativos mantienen un cierto nivel de dependencia. En el intento por solucionar el problema de mutua correspondencia entre lo político y lo administrativo, resulta necesario separar los asuntos concernientes a cada esfera señalada. En materia política, por sólo hacer mención de algunos casos, aún no se aborda seriamente el asunto de la autonomía o soberanía del D.F., la aparición de los partidos políticos locales (esto en espera de que las disposiciones legislativas del 2005 digan lo contrario), la recuperación absoluta de los derechos políticos de los habitantes capitalinos, la conveniencia o no de dar continuidad a los comités vecinales, la posibilidad crear un cuerpo político-administrativo que haga contrapeso a los delegados, etc. El propósito de esta discusión es crear un nuevo andamiaje institucional *ad hoc* a la realidad política de la Metrópoli. Como una consecuencia de lo anterior surge la necesidad de atender el asunto administrativo, el hecho de ampliar las funciones y competencias de los órganos locales de gobierno señala la ventaja más destacada en el rubro. El afán de mejorar el desempeño de la administración local busca obtener un óptimo nivel de eficiencia. Dicha reorganización implica, también, obtener una mayor independencia con respecto a la Federación, mediante la reasignación de competencias y la delimitación precisa de funciones de los órganos de gobierno.

En general, el tema de la reforma integral para la capital implica la adopción de un nuevo cuerpo de instrumentos jurídicos, políticos y administrativos efectivos, es decir, se precisa una reestructuración completa que arrope las expectativas

de la población y sus autoridades. Para lograr lo anterior se han vertido un considerable número de propuestas, sin embargo, no todos los involucrados parecen estar de acuerdo; por ejemplo, se ha sugerido que una de las opciones para resolver los problemas más apremiantes de la capital, es que los órganos de gobierno local asuman las funciones y competencias que actualmente posee el poder federal en la entidad, aunque la idea no es mala no todos los actores políticos la aceptan.

Lo cierto es que las sucesivas reformas llevadas a cabo en la década de los años noventa, trastocaron la imagen del régimen interno y marcaron el rumbo que, de alguna manera, sigue la metrópoli en la actualidad. En la etapa señalada se buscó modificar los procesos internos en la toma de decisiones de las autoridades, por otro lado, a pesar de no estar resuelto aún el problema, también se pretendió reintegrar los derechos políticos a sus habitantes. Sin embargo, a pesar de haber quedado tareas pendientes, en la ciudad apareció la ALDF, EG, LPC, JGDF, CE y el IEDF, además, recientemente, los ciudadanos eligieron a los titulares en las delegaciones. Vale la pena señalar que estas novedades aliviaron en buena medida el abandono en el que se encontraba la capital. A pesar de lo antes escrito, el reforzamiento hecho a la estructura jurídica-política no resolvió cabalmente las expectativas ciudadanas ya que en la actualidad el gobierno local no cuenta con facultades plenas para realizar sus tareas. Esto nos hace pensar que el nuevo proceso de cambios debe necesariamente incluir una mejora en la convivencia social, política y económica, administrativa y cultural, dentro de la metrópoli.

En esta lógica paulatina de apertura democrática resulta preponderante profundizar aquellos cambios que buscan otorgar una nueva realidad política a

la entidad. Las modificaciones implementadas podrían hacernos suponer que la ciudad de México se enfila a consumarse como el estado treinta y dos de la Federación, aunque este objetivo aún no se ha hecho de manera explícita en las iniciativas de reforma presentadas. Hasta el presente podemos subrayar que el proceso ha sido difícil, que en bastantes ocasiones ha parecido detenerse y en otras más retroceder, sin embargo, las inquietudes y necesidades de sus habitantes y autoridades, representan el motor que impulsa la adopción de un régimen autónomo y democrático. Lo anterior nos obliga a reflexionar acerca de la condición actual que guarda este territorio dentro del sistema federal de nuestro país. El objetivo es replantear su categoría como entidad que, por un lado, se destaca por ser el asiento de los poderes federales y, por otro lado, es la capital de la República, además, no hay que perder de vista, aquí confluyen un gran número de habitantes y económicamente es uno de los espacios más importantes dentro del país, por tanto, la adopción de una nueva configuración jurídica-política-administrativa es una necesidad impostergable.

Cabe acotar que en los anteriores cambios al régimen local se han privilegiado los postulados que emanan de nuestra Constitución, así, pues, no existe razón para pensar en modificar tal característica. El proceso de reforma en la capital tiene que seguir observando el marco jurídico vigente, de otra manera no se vislumbran resultados satisfactorios para los habitantes de esta región, sus autoridades ni para el resto del país. El camino andado y los avances democráticos en la entidad, gracias a las reformas constitucionales, demuestra que nuestra Carta Magna es susceptible de sufrir cambios. En otras palabras, que la legislación rinde mejores frutos cuando se sujeta, primero, a las

modificaciones aprobadas por las fuerzas políticas ubicadas en los espacios de representación popular y, segundo, cuando tales normas resultan coherentes con la realidad política y social inmediata de los ciudadanos.

#### 4.1 Condiciones necesarias en la reforma

Uno de los primeros pasos necesarios para modificar la condición jurídica-política, y así garantizar una mejor convivencia en general dentro de la entidad, reside en la transformación de su Estatuto. Dicho ordenamiento jurídico tiene que reflejar la dinámica que envuelve a la sociedad de esta región. Los temas referidos a los servicios públicos, la falta de espacios para que los habitantes expresen sus inquietudes y necesidades, la reorganización administrativa del gobierno central, las delegaciones, la solución del endeudamiento interno, entre otros aspectos igualmente importantes, no podrán ser resueltos sin una verdadera transformación de las disposiciones jurídicas vigentes. La adopción de un nuevo texto con carácter netamente constitutivo de la vida política local es prioritario en este proceso. En el nuevo texto debe marcarse la distribución de competencias entre los órganos de la administración central y las Delegaciones, las correspondientes al gobierno local y federal. Se trata de propiciar la evolución del EG en otro documento muy aproximado a una constitución interna. El objetivo es fortalecer al gobierno local, por tanto, dicho texto ordenador le asignaría una mayor autonomía, lo que ayudaría al desarrollo integral de la ciudad.

En materia legislativa no resultaría afortunado interrumpir el curso que ha tomado la ALDF. El proceso democrático que ha seguido el país y la capital

misma, desde hace algunas décadas, le ha permitido a dicho órgano ir abandonando paulatinamente su condición meramente deliberativa con la cual nació y que le otorgaba limitadas facultades. Como resultado de esta transformación, la ALDF ahora legisla en diversos asuntos relacionados con la vida política interna. Sin embargo, el punto culminante de dicha Asamblea lo constituye, pues, su consolidación como verdadero ente legislativo, es decir, cuando goce de facultades legislativas plenas, independientemente del nombre genérico que le sea asignado.

Otro de los temas importantes a resolver dentro de la metrópoli se refiere a la configuración territorial, es decir, a la viabilidad, o no, de llevar a la práctica un redimensionamiento de las delegaciones, además de especificar sus competencias políticas y administrativas. Dicha reestructuración implicaría también la readecuación de los instrumentos de participación vecinal. Como se observa, los cambios de corte político-administrativo van más allá de lo que podría pensarse. Los múltiples retos que afronta la capital hacen de la reforma política un proceso difícilmente agotable. Por tanto, resulta prioritario rescatar los elementos que bien pueden consumir una reforma política integral para la ciudad.

#### 4.2 Propuesta legislativa

El siguiente es un análisis de la propuesta de reforma política para la capital en el periodo comprendido entre el año 2001 y 2002, que involucró a la

ALDF, Cámara de Diputados y Senadores. El propósito es mostrar los alcances y debilidades de tal iniciativa.<sup>111</sup>

En noviembre del año 2001, con la copiosa participación de los partidos políticos representados en la ALDF, se aprobó un documento que plasmaba el interés de los asambleístas por modificar la condición jurídica-política de la capital. Los diputados locales enviaron la iniciativa de reforma a los diputados federales quienes en diciembre del mismo año recibieron dicho documento. La pretendida reforma política del D.F. contempló una modificación constitucional a los artículos **73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122**. Después de analizar la propuesta, en la Cámara de Diputados se hicieron algunas correcciones y luego fue enviada a la Cámara de Senadores para su aprobación. Así, pues, antes de finalizar el año los senadores tuvieron en sus manos la iniciativa para reformar políticamente a la metrópoli. El documento enviado asumió técnicamente la categoría de Minuta Proyecto de Decreto para reformar los artículos antes referidos.

En general, la iniciativa de reforma pretendía que la ciudad de México continuara siendo capital del país y sede de los Poderes Federales. Sin embargo, sus redactores, tanto asambleístas como diputados, se manifestaron a favor de aumentar las competencias de los órganos de gobierno local,

---

<sup>111</sup> Para esta parte de la investigación se utilizaron los siguientes documentos: a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Editorial Porrúa, 146ª. Edición actualizada, 2004; b) *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, D.F., México, Colección Ordenamientos Jurídicos, 1998 [incluye el Decreto del Congreso de la Unión llevado a cabo en octubre de 1999]; c) Iniciativa de la ALDF, (II legislatura, 2000- ) para reformar y adicionar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución, Noviembre del 2001 (documento en fotocopias); d) *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL DISTRITO FEDERAL*, México, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, dic. 2001 (documento en fotocopias); e) *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, México, Cámara de Senadores, 2002 (documento en fotocopias)

buscando con ello disminuir la intervención de la Federación en la entidad. A continuación, se analizan aquellos puntos de la iniciativa que según sus redactores favorecería una seria transformación política en la urbe.<sup>112</sup>

### La Federación

El documento de los diputados buscó reafirmar la naturaleza jurídica de la metrópoli. Se pretendía que el D.F. gozara de autonomía, que su régimen y vida interna se apegaran tanto a la Constitución como al Estatuto Constitucional del Distrito Federal (ECDF), por tanto, se propuso que su gobierno quedara *a cargo de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales* (asunto no considerado en el **Art. 44**; en el **Art. 122** de la Constitución, en donde se advierte que la Federación estará a cargo del gobierno local, lo que significa que los órganos de gobierno interno se supeditarán a ésta última). Se buscó asignar un nuevo papel a la Federación dentro de la esfera de la ciudad de México, sobre todo porque se estableció que el gobierno federal sólo *participaría* en el trabajo del gobierno interno, *ya no aparecería como el encargado* del mismo. En este sentido la Federación perdería relevancia con respecto a su papel que hoy desempeña, por su parte el gobierno local se vería reforzado para realizar en las tareas propias de la entidad.

Se pretendía que constitucionalmente los órganos de gobierno local fueran *la ALDF, el JGDF, las delegaciones políticas y el TSJDF* (tema no tratado así en el **Art. 44**; **Art. 105, frac. I, inciso a), c), e), f) y h)**; **Art. 122**, de la Constitución

<sup>112</sup> En esta parte del cuarto capítulo las palabras u oraciones en negritas expresan el marco jurídico vigente en el país, es decir, los artículos plasmados en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno; así mismo, las palabras u oraciones en cursivas destacan las innovaciones de la iniciativa analizada.

vigente; en el **EG, Título Primero, artículos 2, 7, 8, 11 y 12**). Los legisladores decidieron mantener el carácter de 'órganos' en vez de 'poderes locales', lo que limitaría el ejercicio pleno y autónomo del gobierno capitalino. Por otro lado, sobresalió el rango constitucional que adquirirían *las delegaciones políticas* de la ciudad, las cuales asumirían la categoría de *órganos de gobierno en la ciudad*, posiblemente con ello se intentó eliminar la polémica acerca de que en la capital pudieran restablecerse los municipios.

Otro aspecto interesante incluido en la iniciativa se refirió al papel (velado) de estado que adquiriría la metrópoli. Se pretendía que las prohibiciones y limitaciones que nuestra Constitución dicta para los estados, deberían también aplicarse dentro de la esfera de la autoridad capitalina (situación no prevista en el actual **Art. 124, TÍTULO SÉPTIMO**, que se refiere a las Previsiones Generales), además se estableció que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los poderes federales, quedarían *reservadas a los órganos de gobierno en la capital*. Lo trascendental de este párrafo radica en el otorgamiento implícito de estado que se pretendía para el D.F., aspecto que motivó una amplia discusión puesto que algunos actores políticos todavía se incomodan ante tal posibilidad, además de reflejar que el tema de la reforma da pie a un debate entorno al sistema federal mexicano.

### Desaparición de Poderes

Con el propósito de dificultar al poder federal el destituir de manera discrecional al encargado de gobernar la capital, quienes redactaron la iniciativa de reforma hicieron más compleja la posibilidad de declarar la desaparición de los poderes



constitucionales, no sólo en el D.F. sino también en las entidades de la República, asunto que particularmente intranquilizó sobremanera a los senadores por no haber sido siquiera consultados (no se considera tal cual en el **Art. 76, fracción V**, de la Constitución, que habla de las facultades exclusivas del Senado). Por un lado se sugirió que el Senado declara la desaparición – y en su caso, por la Comisión Permanente- de los poderes constitucionales en una entidad y, por otro lado, nombrara a un gobernador provisional de una terna propuesta por el Ejecutivo. *Ambos procedimientos se llevarían a cabo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes*, es decir, con una mayoría calificada. Sin embargo, para el caso de la ciudad de México la lógica sería distinta ya que para la remoción del JGDF se precisaría de esta mayoría calificada, no así para su nombramiento, que se haría *con la mayoría de los miembros del Senado presentes, además, la Comisión Permanente no intervendría en el proceso de remoción ni nombramiento de dicho JGDF*. La contradicción radica en el hecho de que, si la intención de los legisladores es otorgar una nueva condición jurídica-política a la capital, muy similar a la existente en las entidades de la nación, al menos implícitamente los cambios propuestos así lo demostraron, no se comprende porque reafirman la categoría *sui generis* al D.F. en esta materia.

### Ramo 33

Por otro lado, con la idea de homologar las funciones y competencias del gobierno en la capital del país con respecto al resto de las entidades federativas, en materia de coordinación fiscal, se pretendió que *el D.F.*

participara *de los convenios, fondos y aportaciones del orden federal*. La intención era que el gobierno local fuera incluido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, particularmente, que se viera beneficiado del denominado 'ramo 33', como así lo hacen el resto de las entidades federativas. Nuevamente se observó aquí la pretensión legislativa de otorgar la jerarquía de estado a la metrópoli.

### Ejecutivo Federal

Al Ejecutivo federal se le retiraba la facultad de iniciar leyes alusivas a la capital ante el Congreso de la Unión (en el actual **Art. 122, apartado B, frac. I-V**, se mencionan sus competencias en la capital), sin embargo, *el Presidente mantendría el mando de la fuerza pública en la localidad, además, previo acuerdo con el Ejecutivo, el JGDF nombraría al encargado de la fuerza pública local quién podría ser removido libremente por el Ejecutivo federal a solicitud del JGDF*. En esta parte de la propuesta se percibió la intención de erradicar paulatinamente la intromisión de éste en los asuntos del gobierno capitalino, es decir, dejar en sus manos la menor cantidad de responsabilidades administrativas, se pretendía que el Presidente sólo expidiera los reglamentos y leyes que fueran emitidos previamente por el Congreso de la Unión y que hicieran referencia al D.F.

Las modificaciones propuestas intentaban *alejar, tanto al Ejecutivo como al Legislativo, del tema referido al endeudamiento público para la capital y la procuración de justicia* que, como se observó, serían facultades del gobierno local, particularmente de la ALDF y del JGDF. Bajo esta misma lógica se

puede comprender la intención de los legisladores por hacer que el Presidente indultara sólo a los reos sentenciados por delitos del orden federal (el **Art. 89** constitucional que menciona las facultades y obligaciones del Ejecutivo no atiende el asunto de esta manera), *permitiendo al JGDF conceder el indulto a los reos sentenciados por delitos del fuero común en la capital. Por otro lado, se consideró un espacio para que la instrucción que hiciera el Ejecutivo al gobierno local, de manera fundada y motivada, permitiera a este último hacer frente a los sucesos imprevistos que requirieran una respuesta urgente de las autoridades.* Con estas transformaciones se buscaba, por un lado, disminuir la injerencia del Ejecutivo y, por otro lado, que *la participación federal fuera complementaria de las disposiciones del gobierno interno.*

### Congreso General

Los cambios también pretendían que el Congreso General sólo dictara aquellas disposiciones que aseguraran las funciones de la Federación en la capital y la relación entre ésta última y el gobierno local (actualmente en el **Art. 122, apartado A, frac. I**, que se refiere a las competencias del Congreso, en donde sus facultades son más amplias). Los diputados pretendían *que el poder Legislativo legislara para la capital en la menor cantidad y alcance posible*, sólo lo haría en materia de las atribuciones del Presidente en la ciudad, del JGDF y las referidas al servidor público que tuviera a su cargo el mando de la fuerza en la entidad (en el actual **Art. 122, apartado A, frac. II**, se le confiere a dicho Congreso la exclusiva facultad para expedir el EG, aspecto que en la propuesta

de los diputados desaparece). De esta forma se retiraría al poder Legislativo la facultad de expedir el documento jurídico ordenador de la vida política en la capital, con ello los legisladores pretendían que *la ALDF expidiera ya no un EG sino el ECDF*.

Por otro lado, incluido en tales transformaciones, se replantearon las condiciones y requisitos para que el Congreso pudiera remover al JGDF (aspecto que no se observa en el **Art. 122, apartado A, frac. III**, vigente de nuestra constitución, que se refiere a la facultad del Congreso para legislar en materia de deuda pública en el D.F.). La incorporación de estas disposiciones substituirían *el renglón constitucional que otorga facultad al Congreso General para legislar en materia del endeudamiento público en la ciudad de México*.

#### Estatuto Constitucional del Distrito Federal (ECDF)

En cuanto al orden jurídico-político de la ciudad de México, la propuesta resaltó debido a que se pretendía otorgar plena autonomía al régimen interno. Los legisladores propusieron crear un nuevo documento ordenador de la vida interna, en donde *se advirtiera que la organización del gobierno local se establecería en el ECDF* (no previsto actualmente en el **Art. 44; 122, apartados A-H**). Por tanto, se suprimía la facultad del Congreso General para expedir y reformar el EGDF, dejando esta tarea a la ALDF. Con ello nuevamente se intentaba homologar las funciones y facultades de los órganos de gobierno local en la capital con el trabajo desempeñado por los poderes locales en el resto de las entidades federativas, lo que otra vez significaría reconocer la categoría de estado al D.F.

## JGDF

En cuanto a la figura del Jefe de Gobierno, la iniciativa contempló que la función ejecutiva en la capital estuviera a cargo de un JGDF en conformidad con lo establecido en el ECDF (tema no incluido de esta manera en el **Art. 122, apartado C, BASE SEGUNDA, frac. I, II**, que se refiere a la duración del cargo del JGDF y los requisitos para serlo). La idea era fortalecer institucionalmente a los órganos de gobierno local, para lograr este cometido se pensó en propiciar una mutua correspondencia de responsabilidades y vigilancia entre ellos. Se contempló así *eleva el nivel de importancia del Estatuto ya que tendría la custodia del trabajo desempeñado por el JGDF* quien también se vería reforzado.

Los cambios en este apartado se inclinaron hacia la *ampliación de las facultades del JGDF para designar y remover a los servidores públicos* incluidos en la administración pública local, aunque para ello tendría que considerar los ordenamientos constitucionales y lo dispuesto por el ECDF acerca de este tema (asunto no advertido en el **Art. 122, apartado C, BASE SEGUNDA, fracción II**, de la Constitución actual, que expresa las facultades y obligaciones del JGDF;). Por otro lado, se buscó que el JGDF promulgara, publicara y ejecutara lo dispuesto por la ALDF y que, además, atendiera el mandato del poder federal en la entidad, así como los requisitos para el funcionamiento de este en la localidad. Se propuso que el ejecutivo local presidiera un *Consejo de Delegados Políticos* y que participara en el mismo, según los términos establecidos por el ECDF, esto último hizo resaltar la

propuesta de los legisladores, aunque en realidad el objetivo de este apartado era fortalecer y ampliar las facultades de JGDF.

Así como se intentó aumentar las facultades del JGDF también se dispuso acotar y vigilar su desempeño. De esta forma quedaba establecida una necesaria *responsabilidad del JGDF por aquellas violaciones previstas en el ECDF y otras leyes locales* (asunto abordado de forma distinta en el **Art. 108**, del concepto de servidor público; **Art. 109**, de las leyes de responsabilidades; **Art. 110**, de los sujetos de juicio político; y **Art. 111**, de la declaración de procedencia, en nuestra Constitución actual). Para dar fuerza a este argumento se propuso que la ALDF conociera estas faltas y aplicara las sanciones establecidas en dicho ECDF, con la aprobación de dos terceras partes de sus miembros presentes. La propuesta de los legisladores inevitablemente apuntaba hacia la *elaboración de una ley de responsabilidades exclusiva para los funcionarios públicos de la localidad*, que no existe en la actualidad ya que los servidores públicos del D.F están incorporados al ordenamiento federal.

#### ALDF

En materia legislativa destacó el hecho de que *la ALDF aumentaría sus facultades para legislar en la entidad*, manteniendo el mismo número de asambleístas. *Se dejaba al órgano legislativo, aunque con aprobación de las dos terceras de sus miembros presentes, la facultad de emitir y reformar el ECDF así como el Código Electoral de la entidad* (revisar el **Art. 122, apartado A, frac. I-V; Art. 122, apartado C, BASE PRIMERA, frac. I-V**, de la constitución vigente que no lo contempla).

Lo importante de esta modificación fue que la ALDF expediría el ECDF y conservaría su facultad para elaborar el Código Electoral en la capital. Ello impediría que el Congreso legislara en la entidad sobre el tema. Entre otros aspectos, se propuso que la *ALDF legislara la organización de los cuerpos de seguridad* local (no se considera en el **Art. 44; Art. 73; Art. 122**, de la Constitución vigente; en el **EG, Título Tercero, Capítulo I, artículos 24-28** y; **Capítulo III, artículos 32-35**, además; **Título Cuarto, Capítulo I, Sección I, artículos 42-45** del mismo Estatuto). Estas modificaciones ampliarían la competencia de dicho órgano legislativo, además de otorgar mayor presencia e importancia a la ALDF en la entidad. El propósito de ampliar el trabajo legislativo del órgano local, también motivó plantear el hecho de *que la ALDF gozara del derecho para iniciar leyes o decretos ante el Congreso*, así como participar en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones que se hicieran a nuestra Constitución, en los mismos términos que los estados de la República lo hacen (facultad que no le confiere el vigente **Art. 71**, referido a los sujetos que pueden enviar iniciativas legislativas). Vale apuntar que estos cambios pretendían aumentar la relevancia de dicha asamblea con respecto a la vida interna de la capital, además de otorgarle el mismo peso constitucional que tienen los congresos locales de los estados de la Federación, en cuanto a su participación en la transformación del orden jurídico de la nación.

#### Tribunal Superior de Justicia del D.F. (TSJDF)

En materia de la impartición de justicia, la iniciativa subrayó que la función judicial en la capital debería ser conservada por el *TSJDF*, aunque en su

organización y funcionamiento *se preveía una mayor participación de la ALDF y del JGDF*, dicha colaboración estaría apegada a lo que determinara el ECDF (tema que se resuelve de modo diferente en el **Art. 116, frac. III; Art. 122** en su **primero, segundo y quinto párrafo**, además, del mismo artículo, la **BASE CUARTA, frac. I-VI**, vigentes).

Aparte de ser la única modificación en esta materia que propusieron los legisladores, no quedó claro cómo es que participarían tanto el JGDF y los miembros de la ALDF en el desempeño del TSJDF, sobretodo, no se fundamentó ni especificó la forma en que esto se llevaría a cabo. Lo importante es discutir hasta que punto este tribunal desempeñaría su trabajo de forma autónoma.

#### Procuraduría General de Justicia del D.F. (PGJDF)

En cuanto a la procuración de justicia en la metrópoli, los legisladores consideraron apropiado que el Ministerio Público de la metrópoli continuara a cargo de un Procurador de Justicia del Distrito Federal (aspecto señalado en el vigente **Art. 122, apartado D**, que se refiere al Procurador General de Justicia del D.F.; **EG, Título Primero, artículo 10**), quien sería nombrado por el JGDF y ratificado por la mayoría de los asambleístas, según lo dispusiera el ECDF, además se mantendría la facultad del JGDF para remover a dicho Procurador de manera discrecional. *Se retiraba al Presidente la facultad de aprobar, en última instancia, tanto el nombramiento como la destitución del Procurador de justicia en la entidad que hiciere el JGDF*, el hueco dejado por el Ejecutivo federal sería ocupado por la ALDF, aunque en última instancia esta no podría



hacer nada en caso de que el JGDF decida destituir de su puesto al titular del Ministerio Público en la localidad.

#### Instituto Electoral del D.F. (IEDF) y Tribunal Electoral del D.F. (TEDF)

En lo concerniente al aspecto electoral se observaron modificaciones interesantes. Se propuso dar continuidad al *IEDF* como un organismo público, autónomo e independiente, encargado de lo relacionado con las elecciones a cargos públicos en la entidad (tema abordado de forma distinta en el **Art. 41 y 116, frac. IV, Art. 122, apartado C, BASE PRIMERA, frac. I-V**, de nuestra Constitución; en el **EG, Capítulo III, Artículos 121-127**, vigente), sin embargo, se planteó que dicho instituto realizaría su tarea *celebrando acuerdos con el IFE*. No resulta sencillo determinar el fin último de esta modificación, probablemente se pretendía fortalecer el trabajo del IEDF a partir de su colaboración estrecha con el IFE. Aún así, cabe cuestionar la prudencia de dicho trabajo conjunto y de los beneficios que esto acarrearía para la población local.

Por otro lado, en cuanto al Tribunal Electoral (TEDF), se buscó que quedaran establecidas en el ECDF las condiciones y requisitos en su conformación y funcionamiento (no contemplado en el **Art. 116, frac. III, IV; EG, Capítulo IV, artículos del 128-133**). Con estas disposiciones es probable que se persiguiera *también elevar el desempeño del TEDF como consecuencia de realizar su trabajo en conjunto con las autoridades locales*. Las pretendidas modificaciones al IEDF y al TEDF parecían apuntar hacia el fortalecimiento de tales organismos a partir de aumentar su corresponsabilidad, tanto con las

autoridades locales como con las correspondientes al orden federal, empero, tampoco se apreciaba con claridad hasta que punto el trabajo conjunto entre las instituciones electorales, tanto autoridades locales como federales, mantendría en un nivel óptimo el grado de autonomía de las primeras.

### Administración Pública Local

Para el caso de la organización interna de la metrópoli se sugirió que su administración pública fuera centralizada, desconcentrada, paraestatal y *delegacional* (tema abordado de distinta manera en el **Art. 122, apartado C, BASE TERCERA, frac. I y II**, de la constitución vigente; **EG, artículo 87**). En la iniciativa se advirtió la necesidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local quedara incorporado al TSJDF, posiblemente el objetivo era lograr *la unificación de criterios en la impartición de justicia en la capital* (no previsto de esta forma en el **Art. 116, frac. V; Art. 122, apartado C, BASE QUINTA**, de nuestra Constitución; en el **EG, Título Primero, artículo 9**). La propuesta en este sentido tampoco parecía del todo clara, sobre todo porque ambas instituciones atienden asuntos de naturaleza distinta. El interés de los legisladores era que el ECDF aumentara su campo de acción en la materia, además de promover una mayor participación del JGDF y de la ALDF en las tareas desempeñadas por el TSJDF, aunque lo anterior cuestionaría el grado de autonomía de dicho tribunal.

Por otro lado, se contempló que los servidores públicos del gobierno capitalino no sólo respondieran a la ley de responsabilidades públicas del orden federal, sino también *lo hicieran a una ley de responsabilidades exclusiva para la*

*capital* (no considerado en el actual **Art. 108** constitucional, que expone el concepto de servidor público y su esfera de responsabilidad; **EG, Título Primero, artículo 15**). Particularmente, se pretendía sustraer a los miembros del orden judicial de la metrópoli del párrafo referido a los servidores públicos del ámbito federal. En la propuesta se asignó un espacio para establecer las responsabilidades de los servidores públicos del gobierno federal y, otro más, para los servidores públicos de los gobiernos locales, incluido el gobierno capitalino (sustraer dicho párrafo del artículo 108 para incluirlo luego en el 110). Ello obligaba a que en las constituciones locales y en el ECDF se precisara el tipo de responsabilidades a las que los servidores públicos estarían sometidos. Para el caso de la metrópoli esto intentaba dar una mayor presencia a la ALDF y al ECDF en materia de legislación y del orden jurídico interno. La creación de *una ley de responsabilidades para los servidores públicos en la localidad* sería facultad exclusiva de la ALDF. En la actualidad la Federación se encarga de vigilar el desempeño de la Administración Pública de la capital (asunto no contemplado como tal en el **Art. 109** constitucional, ya que éste se refiere sólo a las diversas leyes de responsabilidades de los servidores públicos emitidas tanto por el gobierno federal como estatal, en este sentido no se hace referencia al D.F. como entidad; **EG, Título Primero, artículo 15**, del texto vigente).

Con tal modificación se pretendía incluir a todos los servidores públicos del gobierno de la ciudad en un párrafo distinto al que mantienen actualmente los servidores de la administración pública federal, para que fueran *sujetos de juicio político* (situación que no observa tal cual el **Art. 110** de la Constitución, que versa sobre los servidores públicos susceptibles de ser sometidos a juicio

político). De esta manera estarían en un mismo nivel el JGDF, asambleístas, Magistrados, Jueces del fuero común y el Procurador de Justicia local, aunque el Congreso General seguiría siendo el encargado de conocer y resolver tales casos de procedencia. Aunado a lo anterior se propuso que en materia de declaración de procedencia, los servidores públicos del gobierno del D.F. se ubicaran en un párrafo diferente del que actualmente los contempla (en el **Art. 111** de la Constitución tal disposición no se establece), para que así se consideren *sujetos de declaración de procedencia* al JGDF, asambleístas, Magistrados TSJDF y miembros del Consejo de la Judicatura, dejando intacta la facultad de la Cámara de Diputados para que declare la procedencia, o no, de los casos.

#### Deuda Pública en el D.F.

Otro de los temas importantes a resolver se refiere al estado que guardan las fianzas públicas de la ciudad. El problema es cómo hacer para que la capital se mantenga funcionando con la menor intervención económica de la Federación. En este sentido los redactores de la iniciativa propusieron limitar las facultades del Congreso General y del Ejecutivo en materia de endeudamiento público para la capital (actualmente el asunto no se contempla en el **Art. 73, frac. VIII**, que versa sobre las facultades del Congreso General, en nuestra Constitución; revisar también el **Art. 117, frac. I-VIII**; **Art. 122, apartado A, frac. III**). Así, pues, *la ALDF se encargaría de legislar en ésta materia* y, por tanto, aprobaría los montos de endeudamiento para la capital. Vale señalar que en esta propuesta también se enunciaron las condiciones y requisitos para que el

gobierno local contrajera las obligaciones o empréstitos que considerara pertinentes, aunque tales disposiciones se sujetarían a las bases, indicadores y límites, establecidos en el ECDF y en la ley de deuda pública correspondiente, la condicionante sería que el gobierno interno no rebasara lo contemplado en la ley de ingresos de la entidad. Con tales transformaciones la ALDF y el ECDF se encargarían de los asuntos vinculados con el endeudamiento de la capital, dejando fuera a la Federación en este asunto.

### Coordinación Metropolitana

No aparecen cambios sobresalientes en cuanto a la coordinación entre los gobiernos de la zona metropolitana (actualmente establecido de manera similar en el **Art. 115, frac. VI; Art. 122, apartado G**, de la Carta Magna), sin embargo, se pretendía mantener un trabajo conjunto con los gobiernos vecinos de la zona conurbana. Destacó que en dicha participación, así como en los convenios suscritos por las comisiones metropolitanas, debería incluir ampliamente la autorización de las autoridades respectivas.

### Delegaciones

Para la organización interna de la capital en la iniciativa se pugnó para que su administración pública fuera centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional. En este sentido se buscó que el ejercicio de la administración local se dividiera territorialmente en *delegaciones políticas*, además, que su *titular fuese denominado delegado político*. Así, pues, las delegaciones

tendrían competencia exclusiva en aquellas materias que así les confiera el ECDF, destacándose que actuarían con autonomía, coordinación o dependencia, con respecto al gobierno central. Como una consecuencia de las reformas anteriores, las delegaciones políticas mantuvieron una indefinición nominal, suponemos que ello expresó el deseo de encontrarles un nombre genérico que definiera mejor su naturaleza, por esto se optó por definirseles como “órganos politico-administrativos de las demarcaciones territoriales” (**EG, artículo 87**). El propósito era que las demarcaciones recuperan el nombre de ‘delegaciones’, además, que los titulares de estos órganos fueran denominados oficialmente ‘delegados políticos’. Se advertía que para la gestión de su gobierno y el cumplimiento de algunas tareas, dichas delegaciones actuarían de manera autónoma y en otras ocasiones más lo harían conjuntamente con la administración pública local observándose, además, que en ciertas actividades se mantendrían sujetas al mandato del gobierno central. Una de las innovaciones importantes en el ámbito del gobierno delegacional fue la propuesta de crear un *Consejo de Delegados Políticos*, que incluiría la participación del JGDF, su funcionamiento estaría sometido a lo dispuesto por el ECDF. El problema que planteaba la creación de dicho consejo era que no se precisaba la finalidad de este nuevo cuerpo administrativo, aunque podía advertirse que buscaba mejorar las relaciones entre los delegados y el ejecutivo local, de tal forma que las decisiones administrativas en la capital mantuvieran una coherencia entre los distintos niveles de gobierno. Hasta aquí el análisis de la iniciativa.

### Balance del intento de reforma

En el fondo esta última propuesta de reforma política para el D.F. pretendió aumentar las competencias de los órganos de locales de gobierno, lo mismo que reducir el grado de intervención de la Federación en la entidad. No se contempló, al menos no de manera explícita, erigir el estado treinta y dos (sustituir al D.F. por el estado de Anáhuac o del Valle de México), aunque vale resaltar que en varios rubros de la iniciativa quedó una impresión contraria, puesto que fueron múltiples los elementos que de forma velada apuntaron hacia otra dirección. En términos específicos se buscó asignar parcialmente al gobierno del D.F. aquellas facultades no concedidas expresamente por la Constitución y que actualmente posee el poder federal. Ello explica el deseo de los legisladores para que la capital adquiriera un nivel similar al otorgado por la Carta Magna a los estados de la República.

El argumento anterior justifica la intención de sustituir el EG actual por aquel que se denominaría ECDF, cuya expedición y reforma sería competencia exclusiva de la ALDF y no del Legislativo federal, que así vería reducida su facultad de legislar en la entidad; la propuesta también sentó las bases para que, en caso de ser necesario, la remoción del Jefe de Gobierno la hiciera el Senado (con una mayoría calificada, considerando el tiempo en el cargo del JGDF), acto que ya no podría realizar la Comisión permanente; un aspecto que complementa lo anterior se refiere a la intención de diseñar una ley de responsabilidades para vigilar el desempeño de los servidores públicos del gobierno local, dicha ley sería expedida por la Asamblea manteniendo una coherencia con la legislación linterna. Como se advirtió, el propósito de los legisladores era ampliar la capacidad legislativa de la ALDF en la capital,

además de asignar una mayor participación del Jefe de Gobierno en los aspectos internos, particularmente en materia del endeudamiento público local, situación que también limitaría la participación de la Federación; en el apartado reservado al Ejecutivo destacó la pretensión de reducir la intervención del mismo con el argumento de que existen temas exclusivos que sólo deberían ser resueltos por las autoridades locales; en la iniciativa se observó, además, el propósito de mejorar la condición política-administrativa imperante en las delegaciones, así como redefinir el ámbito de las obligaciones y derechos de sus titulares, para ello se previó aumentar las competencias de estos órganos de gobierno en la entidad; en cuanto al IFE, TSJDF y Tribunal de lo Contencioso, en la propuesta se plasmó la inquietud de incorporarlos a instituciones locales y federales, lo que suscitará dudas al momento de definir su autonomía e independencia en el desempeño de sus funciones. En general, la finalidad de esta reforma era otorgar plena autonomía al régimen interno. La ruta elegida por los redactores de la iniciativa descansó en el hecho de asignar una mayor presencia y peso a las autoridades locales, en particular al Jefe de Gobierno y la ALDF, que estarían subordinados al ECDF.

La respuesta del Senado a la iniciativa enviada por la Cámara de Diputados fue una rotunda negativa. La oposición manifestada a la propuesta recayó, sobre todo, en el argumento de que los pretendidos cambios rebasaban una simple reforma política en la ciudad capital. Advirtieron los legisladores que para poder llevarla a cabo se precisaba modificar todos los artículos constitucionales aludidos, asunto que representaba una situación delicada no sólo para la metrópoli sino para el país en su conjunto. Por si lo anterior no fuera suficiente, señalaron que en los términos marcados actualmente por la Constitución, la



Asamblea no está facultada para enviar iniciativas de reforma constitucional. Por otro lado, a pesar de no expresarse textualmente en la iniciativa de los diputados y asambleístas, los senadores consideraron que con esta reforma se pretendía otorgar el carácter de estado al D.F., lo que otorgaría un trato preferencial o selectivo a la entidad, aspecto que tampoco estaban dispuestos en avalar, empero, el principal argumento que se expuso para no aprobar dicha iniciativa de reforma sostenía que el poder federal quedaría supeditado a las disposiciones emitidas por los órganos locales de gobierno en el D.F., rompiendo con lo contemplado constitucionalmente para la capital. Queda la impresión de que en realidad el Senado no quiso abrir la discusión en torno al tipo de federalismo que impera actualmente en el país. La postura senatorial apostaba a que los beneficios políticos pretendidos por dicha iniciativa bien podrían obtenerse sin necesidad de llevar a cabo una reforma como la planteada, es decir, parecían favorecer una modificación a la condición jurídica-política del D.F., aunque sin tocar nuestra Constitución ni ahondar en el debate acerca del federalismo.

Las razones ofrecidas para rechazar la iniciativa que reformaría la condición jurídica-política de la capital, resultan acertadas desde una perspectiva jurídica, si se considera que una de las tareas del Senado consiste en vigilar y resguardar los preceptos constitucionales de la nación, sin embargo, cabe destacar, con estos criterios difícilmente se podrá llevar a cabo una reforma política integral en la entidad. Es cierto que la ciudad capital no es considerada un estado más de la Federación y que los alcances de una reforma integral deben ser analizados cuidadosamente, sin embargo ello no asigna un carácter de inmutabilidad al régimen interno. Quienes advirtieron que los cambios

previstos en la iniciativa bien podrían resolverse apoyándose en la legislación local, sin alterar o modificar los artículos constitucionales aludidos, no tomaron en cuenta que ello mantendría a la capital en condiciones muy parecidas a las hoy existentes, es decir, los senadores se olvidaron de al menos tres aspectos, el primero se refiere a la poca importancia que dieron al esfuerzo hecho por assembleístas y diputados en su afán por rediseñar el régimen capitalino y así hacerlo coherente con los problemas políticos que cotidianamente se enfrentan en la urbe; segundo, no valoraron el destacado consenso logrado entre las diversas fuerzas políticas encumbradas en estos espacios legislativos y; por último, quizá lo más importante, desdeñaron la voluntad de los habitantes del D.F. al no permitirles el ejercicio de su plena autonomía y democracia interna. En el intento por reformar al D.F. destacó una combinación de estrategias encaminadas a transformar jurídica y políticamente a la ciudad de México. Por un lado, se propuso llevar a cabo modificaciones al orden político local y, por otro lado, se contemplaron algunas transformaciones al marco constitucional. En cuanto a las modificaciones internas el Senado no mostró inquietud alguna, aunque en las referidas al orden federal su postura fue distinta. Lo anterior reflejó la susceptibilidad de los legisladores para avalar cambios políticos trascendentales en el D.F., lo que explica el tipo de argumentos expuestos para impedir una seria transformación política en la ciudad.

#### 4.3 Los faltantes en la iniciativa de reforma

A pesar de que esta última propuesta abarcó áreas no consideradas en procesos anteriores y que se presentó como lo más aproximado a una reforma

política integral para la ciudad, aún así quedaron espacios que no fueron cubiertos. Vale la pena señalar que el propósito político implícito que permeó a la iniciativa de reforma, lo constituyó el deseo de que en la capital se contara con algo parecido a un gobernador, un congreso y un régimen municipal, aunque explícitamente lo sugerido se circunscribió a la ampliación y delimitación de competencias y atribuciones de los órganos de gobierno local.

Por principio de cuentas, en cuanto a la ley electoral sobresalieron dos aspectos que no fueron contemplados, el primero tenía que ver con el alto nivel de sobrerrepresentación en la ALDF, el otro asunto estaba relacionado con la inexistencia de partidos políticos locales. El propósito de otorgar mayor representación a un partido en los órganos legislativos, busca sentar las bases mínimas que aseguren la gobernabilidad y permita el trabajo concurrente entre las distintas fuerzas políticas. Esto se hace para evitar una parálisis gubernamental en caso de que el ejecutivo no goce de una mayoría a su favor en el recinto legislativo, por tanto, el excesivo nivel de representación legislativa de sus compañeros de partido permite al ejecutivo gobernar casi sin reparar en las objeciones del congreso.

Lo interesante es que no se comprende por qué en la ALDF se permite éste alto grado de sobrerrepresentación de los partidos contendientes. Vale la pena remarcar que a nivel federal se establece en ocho por ciento el máximo de sobrerrepresentación para conformar el Congreso, por tanto, una de las soluciones para acabar con esta anomalía consistiría en homologar esta cláusula de gobernabilidad con respecto a los criterios representativos del orden federal o, en el otro de los casos, eliminarla. Para algunos esta disposición resulta poco democrática ya que asigna espacios de representación

popular al partidador triunfador que no logró convencer a la mayoría de los habitantes del D.F.<sup>113</sup>

Por otro lado, en la iniciativa no se pugnó para que hubieran partidos políticos locales, por tanto en las elecciones internas competirían sólo aquellos partidos que contaran con el registro federal que otorga el IFE. Tampoco se entiende por qué en esta parte de la propuesta los legisladores no mantuvieron la coherencia de otorgar el carácter de estado al D.F. (como se hizo de manera implícita en varias de las modificaciones propuestas), puesto que en dichas entidades los partidos políticos locales compiten en las elecciones internas. El reconocimiento legal de los partidos políticos locales permitiría que estos participaran en las elecciones para ocupar un lugar dentro de la ALDF, para ejercer el cargo de JGDF o para encabezar el gobierno en las delegaciones. Así, pues, la democratización plena de la capital difícilmente puede concebirse sin la existencia y participación de tales partidos. Lo anterior en espera de conocer el alcance de los cambios propuestos por los senadores en el 2005.

Para el caso de las delegaciones, a pesar de que con la iniciativa adquirirían el rango de órganos de gobierno, es indispensable ligar la necesidad de redimensionar su esfera de acción con la elaboración de un modelo plenamente democrático, es decir, redefinir su estructura, composición y competencias, de otra manera parece complicado que se solucionen los problemas políticos que enfrentan. Cabe advertir que la descentralización de

---

<sup>113</sup> *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2005, art. 54, fracción V; “(...) **b)** Al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.” EG, art. 37, b); Pablo Javier Becerra en José F. Fernández Santillán et al. Op. Cit. P. 102; Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina: *La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003*, México, UNAM-III, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXVIII, núm. 113 Mayo – Agosto 2005, Pp. 693-698, 720-725

funciones y el reforzamiento de su autonomía, no sólo evoca aquellas cuestiones financieras y administrativas inherentes a las delegaciones, la realidad muestra que sin la participación ciudadana los gobiernos locales pierden su legitimidad. Por ello es necesario favorecer el desarrollo democrático de la entidad y así logren salir de su estancamiento. El D.F. no puede aislarse de la dinámica democrática que envuelve a los nuevos gobiernos locales en el país, los cuales están sustentados en una amplia composición plural, por ello se requiere que en la capital aparezcan figuras institucionales que apoyen y complementen el desempeño de sus gobernantes. Esto mismo explica la relevancia que adquirió la idea de diseñar un cuerpo de ciudadanos en torno al delegado para que actuara como contrapeso de este último.

Lo anterior motiva un análisis acerca del papel que asume la sociedad en el proceso de toma de decisiones en la capital, sobre todo porque el impacto que provocan dichas decisiones políticas dentro de la comunidad local, de alguna manera u otra, marcan el avance o retroceso de la gestión de gobierno en las delegaciones. Será a partir de que aparezcan dichos contrapesos y de que su trabajo sea efectivo, que las decisiones tomadas en las demarcaciones resultarán más equilibradas y obtendrán un mayor apoyo de la ciudadanía, abonándose la ruta del desarrollo democrático interno.

Para el fortalecimiento de los gobiernos delegacionales, aparte de favorecer la evolución administrativa y de asignarles mayores competencias, también es necesario dotarlos de mayores recursos económicos para así asegurarles una mayor independencia y hacer viable su desempeño. Vale apuntar que, a diferencia de los municipios, las delegaciones cuentan con un número muy

reducido de recursos, además, no participan de las partidas económicas que otorga la Federación a los gobiernos locales. Prácticamente las delegaciones capitalinas sobreviven gracias a los recursos que les asigna la administración central.

En cuanto al tema de la participación ciudadana en la iniciativa tampoco se hizo demasiado énfasis. Los Comités Vecinales parecen letra muerta, se quedaron lejos de constituirse en la figura emblemática que fomentaría la incorporación civil en la toma de decisiones del gobierno local. Tal parece que los órganos que los antecedieron, es decir, los Consejos de Ciudadanos, lograron generar una mayor expectativa al lograr que la ciudadanía saliera de su abandono, empero, tampoco cubrieron todas expectativas políticas. El hecho de que dichos comités no pudieran consagrarse en verdaderos instrumentos de participación ciudadana, determinó el nivel de democracia de la localidad. Los lazos entre estos comités y las autoridades delegacionales fueron pocos, difusos y sin relevancia, sobre todo porque aún no existe en la legislación local la obligatoriedad de respetar sus intervenciones u observaciones. En las demarcaciones, el hecho de tomar en cuenta la postura de estos comités cayó más bien en el ámbito de la buena voluntad de los delegados, lo que permitió a éstos últimos actuar con discrecionalidad al respecto.

El divorcio evidente entre autoridades y los ciudadanos mantiene abierta la discusión con respecto al diseño de nuevos canales de comunicación entre ambos. Una de las posibles soluciones sería incorporar en la legislación las competencias y obligaciones de los comités, además de especificar el grado de participación en las decisiones que toma el gobierno local. En esta tarea de ampliar las vías de participación en el D.F., es tiempo también de considerar la

asignación de recursos financieros para que estos instrumentos actúen con mayor libertad e independencia, la finalidad es hacer eficaz su labor y promover la democracia participativa en la entidad, no sólo se trata de que los ciudadanos salgan a votar, sino de que éstos sean los protagonistas de la vida política interna. En este sentido se pone de manifiesto la falta de un cuerpo legal que fortalezca el trabajo de los comités para que fomenten el compromiso ciudadano ante los problemas políticos de la localidad.

Otro asunto que parece no haber provocado interés en los redactores de la iniciativa se refiere a la calidad de los derechos políticos que poseen los habitantes de la ciudad. Lo cierto es que la elección de las autoridades inmediatas no agota la discusión del tema. Hay que tener en cuenta que la ALDF aún no posee las facultades necesarias para legislar en todos los temas propios de la localidad, que el JGDF mantiene competencias restringidas y, probablemente lo más sobresaliente, todavía el Poder Federal dicta el rumbo político de la capital. Tales aspectos hacen reflexionar acerca del papel asignado a la ciudadanía en esta parte del país. La imposibilidad de que los ciudadanos modifiquen su régimen interno, según sus expectativas y necesidades, los deja en desventaja con respecto al resto de la población, además tales limitantes cuestionan el nivel de democracia que prevalece en la ciudad. Si se consideran los argumentos que impiden llevar a cabo la reforma política en la metrópoli, bien se podría pensar que la población de esta entidad parece no estar invitada al proceso de transición democrática que envuelve al país.

Estos son algunos de los aspectos que tendrían que contemplarse para enriquecer la propuesta ofrecida por assembleístas y diputados. Ha quedado

señalado que la reforma integral implica no sólo a los actores locales, sino, también, el compromiso y voluntad de los gobiernos estatales y de la Federación, lo que hace complejo y difícil de agotar el asunto.



## Conclusiones

El sistema federal establece la conformación política del país, plasma las prerrogativas y obligaciones de cada una de las entidades que lo integran, incluido el D.F. El modelo aludido busca la unidad de las partes que la integran, para ello requiere una comunión de intereses entre las partes y el todo, es decir, entre los intereses regionales con los de la federación. En dicho sistema se advierte que cualquier modificación a la condición jurídica-política que guarda cada una de las partes integrantes implica una reforma a nuestra Carta Magna, un proceso que no sólo incluye la participación del Congreso de la Unión, sino también a las legislaturas locales cuyas entidades son reconocidas como las signantes del pacto federal.

El principal argumento esgrimido para impedir la plena autonomía del gobierno capitalino se refiere a la supuesta imposibilidad de que en un mismo espacio geográfico convivan los tres niveles de gobierno, se teme que la Federación quede subordinada al régimen local, por ello se privilegia el mandato del gobierno federal por encima de las expectativas políticas de los habitantes y autoridades locales. Al limitar la voluntad de los ciudadanos para autodeterminarse se lesiona todo principio democrático. El carácter excepcional que guarda la capital determina que sus habitantes no cuenten con los instrumentos políticos que les permitan modificar el régimen interno. Por tanto, la incapacidad de los ciudadanos para incidir en su forma de gobierno señala la falta de plena autonomía en la localidad y la existencia de una democracia incompleta. Desde la adopción del federalismo, los capitalinos han quedado imposibilitados de diseñar un modelo de gobierno propio. Los ciudadanos

capitalinos no ejercen a cabalidad sus derechos políticos. Ello resulta contrastante con el nivel participativo mostrado por la ciudadanía local, dicha eclosión civil refleja el nivel democrático existente en la ciudad de México. Los ciudadanos, al estar limitados para transformar su régimen interno, también están alejados de la transición democrática por la que atraviesa nuestra nación.

La organización jurídica-política del D.F. le ha valido ser reconocida como una entidad *sui generis*, un espacio en donde la participación de la Federación condiciona su transformación política. El *status* que guarda la capital obliga a reflexionar acerca de su categoría como entidad, el propósito de ello es replantear su condición jurídica-política sobre todo porque la intromisión federal agudiza su problemática política. Esta razón muestra que la reforma política en la ciudad evoca no solamente la transformación de nuestra Constitución, sino la necesidad de llevar a cabo un análisis del sistema federal, particularmente de replantear las competencias entre el D.F. y la Federación, ya que el desarrollo político de la ciudad así lo amerita. Aunado a lo anterior, vale la pena destacar que los ciudadanos y las autoridades locales, desde hace ya algunos años, han adquirido un papel más destacado en la vida política de la capital, ello hace suponer que cuentan con los requisitos suficientes para participar activamente en la reforma política de la ciudad de México, su propia experiencia y el análisis realizado de las instituciones que los han gobernado será de gran apoyo al momento de implementar los cambios al gobierno local. La sociedad civil debe ser considerada el motor principal que modifique el status del D.F., es decir, su participación determinará la coherencia entre las instituciones y las necesidades políticas de la entidad sobre todo porque, a pesar de las sucesivas reformas, aún no se cuenta con una estructura que asegure la

autonomía y una plena democracia en la ciudad. Las innovaciones, en su mayoría de carácter administrativo, pretendieron apaciguar el clamor de una apertura democrática en esta región, antes que transformar íntegramente las competencias del gobierno capitalino. Por tanto, las modificaciones al orden interno constituyeron un paliativo que sólo postergó los problemas políticos de la región. Esto explica la insuficiencia de los órganos que fueron creados en buena parte del siglo pasado, las diferentes figuras de gobierno fueron preparadas para resolver asuntos administrativos y no tanto los del ámbito participativo ni representativo.

En la actualidad, los órganos de gobierno local mantienen un estrecho margen de acción que les impide cumplir con sus funciones básicas, razón principal para pensar en ampliar y redefinir sus competencias, lo idóneo sería que el gobierno interno asumiera aquellas facultades que tiene la Federación con respecto a la capital. Se trata de readecuar la estructura institucional y otorgar, a su vez, un papel de mayor relevancia a sus pobladores y autoridades en los procesos decisionales. El nuevo andamiaje institucional tiene que responder a los objetivos políticos y necesidades democráticas de la localidad. Para apoyar dicha tarea es prioritaria la adopción de revitalizados instrumentos jurídicos y administrativos. Se debe comprender que la transformación política-administrativa incide tanto en el desarrollo del gobierno como en la democracia local, por tanto, estos cambios habría que llevarlos a todos los rincones de la vida social. La incorporación de nuevas disposiciones para redefinir las funciones de la Federación y las autoridades locales, debe incluir también a las delegaciones, las cuales se conducen con un considerable nivel de discrecionalidad política y administrativa, por ejemplo, hasta el momento, en

estas últimas no existe un marco legal que encamine de manera eficiente la participación vecinal, por lo que resulta necesario crear un cuerpo jurídico que señale y delimite las funciones de estas figuras de gobierno.

La reforma política no sólo pretende transferir y delimitar funciones entre el poder local con respecto al ámbito federal, sino dar certidumbre a las instituciones que rigen la vida de los capitalinos, es decir, modificar sus normas, rutinas y valores, lo que motiva una seria discusión acerca de nuestro sistema federal.

Destaca que haya sido la falta de interés de los principales actores de la vida política nacional, particularmente del Senado, el llevar a la práctica un arreglo político de carácter nacional que favoreciera la democratización de la entidad y el reconocimiento de su autonomía, ello haría suponer que el régimen político mexicano se halla inhabilitado para promover y respaldar un cambio a la condición jurídica-política que mantiene la ciudad, empero, las resistencias que impidieron la transformación política de la capital bien pueden ser superadas por la realidad democrática del país y de la capital, situación que hace pensar en un destino favorable para los capitalinos. En general, los argumentos esgrimidos para evitar la reforma expresaron la negativa para brindar vigencia a las instituciones de gobierno en el D.F, lo grave del asunto es que no se tomó en cuenta la expansión de la participación civil que busca readecuar sus instituciones de gobierno.

Con la creación del estado treinta y dos, el surgimiento de poderes locales, la aparición de una constitución exclusiva de la entidad, la adopción del régimen municipal, algunos piensan resolver definitivamente los problemas políticos que enfrenta la ciudad. De hecho este parece ser el propósito implícito de una

reforma política integral, es decir, instaurar un régimen democrático y plenamente autónomo, sin embargo, dicho propósito pudo constituir una de las razones por las cuales la reforma política quedó relegada en varias ocasiones en la agenda del gobierno federal, trato que puede ser entendido como un desdén hacia la vida política de la entidad. Frente a diversos problemas nacionales de carácter político y económico, el asunto del *status* juridico-político de la metrópoli se ha postergado en espera de encontrar mejores condiciones para su discusión y resolución.

Es necesario comprender que el tema de la reforma política no es el capricho de un grupo o partido político determinado. La capital responde a una lógica en la cual sus necesidades políticas obligan a buscar un nuevo régimen. El cambio y desarrollo político en el D.F. se expresa como una resultante de la constante lucha ciudadana por liberarse de la tutela federal, incentivada por el deseo de consumir una estructura gubernamental *ad hoc* a la dinámica política interna. En este sentido la irrupción civil ha jugado un papel determinante para la conformación política de la entidad, sin olvidar que algunos partidos han logrado incluir en sus plataformas políticas y electorales las inquietudes de la sociedad local, lo que otorga fuerza y legitimidad a las demandas por establecer un régimen político diferente.

A pesar de ser pocos, los acuerdos entre los partidos han logrado que la Constitución se modifique en varias ocasiones para permitir la existencia de las actuales figuras de gobierno en la localidad. En suma, desde hace algunas décadas la metrópoli se encuentra inmersa en un proceso de reformas graduales. En esto radica el argumento para considerar que ya están sentadas las bases políticas que definitivamente modifiquen la condición que guarda la

capital, en donde la adopción de la democracia y la obtención de autonomía plena sean los principales objetivos a conseguir.

Debe señalarse que las sucesivas reformas llevadas a cabo han estado dirigidas a arrancar competencias del poder federal en la entidad, para luego asignárselas al gobierno local. A pesar de esto, el reforzamiento de la estructura jurídica-administrativa-política aún no cubre las expectativas de la ciudadanía ni de las autoridades locales. El hecho de ser orquestadas desde las altas esferas ha determinado el limitado alcance de tales modificaciones. Estos cambios reducen el desarrollo político integral de la localidad y no mejoran mucho las condiciones para lograr la democratización de la entidad. Esta dinámica de cambios graduales limita el desarrollo político y administrativo de las autoridades locales y pospone el ejercicio de su plena autonomía. Resulta prudente, por ejemplo, que la Asamblea participe en las reformas constitucionales para así poder diseñar un nuevo régimen político en la urbe.

No debe olvidarse que la Federación no sólo se encarga de velar por los intereses de las entidades que conforman la nación mexicana, sino que gobierna particularmente los destinos de la entidad más importante del país. Por tanto, el lugar de residencia de los poderes de la Unión, que podría ser cualquier entidad de la nación, no cuenta con poderes locales reales, vulnerándose así la noción de autonomía local. Como una consecuencia de esto, los ciudadanos de esta entidad parecen estar destinados a ver sus derechos políticos disminuidos, lo que a la postre les resta presencia e importancia con el resto de la población. No se permite que los habitantes capitalinos se autogobiernen, es decir, que se asignen un gobierno propio y libre de la intervención federal. Lo anterior significa que bajo el formato de un

sistema federativo no todos los habitantes del país gozan de las mismas garantías políticas, poniendo en duda los dictados de todo gobierno democrático.

Quienes se resisten a la transformación política integral de la urbe argumentan que los cambios pretendidos rebasan al ámbito local, que el propósito de los reformistas es otorgar a la ciudad de México el carácter de estado. Lo real es que ante tal formulación difícilmente podrá cambiar la vida política interna. La sobrevaloración de los alcances de una reforma política integral tiene la finalidad de nulificar su implementación. Esta situación motivó que en los distintos procesos de reforma política perdiera peso la posibilidad de que la ciudad contara con una constitución local, la figura de un gobernador, un congreso interno y de un régimen municipal. La última iniciativa presentada en el año 2001 no fue la excepción, a pesar de que en ella no se planteó explícitamente la instauración del estado treinta y dos de la Federación, solamente se buscó ampliar las competencias de los órganos de gobierno local e instaurar un régimen plenamente democrático.

La intención de impulsar una sana convivencia entre los distintos niveles de gobierno en la capital, mostró que el proyecto de reforma no pretendía subordinar a la Federación con respecto al gobierno local, el acuerdo logrado entre los distintos partidos representados en la Cámara de Diputados y en la ALDF, estuvo motivado por el propósito compartido de transformar progresivamente el régimen interno y hacerlo coherente con las necesidades de sus habitantes y autoridades.

El infructuoso avance de los procesos de reforma política se debieron, en buena parte, a la inexistencia de partidos políticos locales. Los lazos que

sujetan a los intereses de la ciudadanía local con respecto a los partidos políticos nacionales son cuestionables. El estancamiento del último proyecto de reforma lo hizo evidente ya que dichos partidos no asumieron un verdadero papel que motivara un cambio trascendental en la urbe, o al menos se fatigaron muy rápidamente. Ante el rechazo del Senado los legisladores dirigieron sus miradas hacia otros asuntos y se olvidaron de la reforma.

El último proceso de reforma política señaló la dependencia existente entre las fuerzas políticas locales y las federales, más aún, considerando el destino de la última iniciativa, también quedó demostrado que los alcances de una reforma política en la ciudad dependen parcialmente de la capacidad negociadora de las fuerzas políticas locales y de los propósitos de la ciudadanía, lo que resulta insuficiente para otorgar un nuevo *status* al gobierno capitalino. Sobre todo porque al momento de contraponer sus objetivos y analizar las propuestas de cambio, el grupo político mayoritario en el Senado impuso su criterio para vetarla, superando al resto de los partidos minoritarios que se manifestaban a favor y quienes no pudieron contrarrestar esta decisión. En buena medida, la reforma política en la capital está determinada por los intereses de las fuerzas dominantes representadas en el Senado de la República. Para transformar la realidad política de la capital es necesario que se integren y participen en la discusión los habitantes y autoridades locales, los partidos políticos nacionales y crear los respectivos a nivel local, los congresos locales y la Federación. La suma de las figuras anteriormente señaladas hará posible un arreglo de carácter nacional que facilitara en gran medida una reforma política integral en la capital.



La apertura democrática ha motivado una dinámica de cambios políticos que son la resultante de la disputa partidista, el arribo de distintos partidos a los puestos de elección popular lo avala. Esto significa que el régimen político de nuestro país evoluciona gracias a la lucha entre las diversas fuerzas políticas. En el caso del D.F., la implementación de un régimen democrático motiva la transformación profunda de las instituciones políticas, además de la creación de una normatividad que guíe su desempeño, insertando así a la capital en el proceso de transición democrática. Hasta ahora no aparecen argumentos convincentes que logren inhibir la implementación de la democracia en la urbe, tampoco existe razón suficiente para impedir que la capital evolucione y mantenga una jerarquía similar al resto de los estados.

A pesar de los logros conseguidos, temas como la autonomía de los órganos locales de gobierno, la reestructuración administrativa, la redefinición de las competencias del gobierno interno, los derechos políticos de los ciudadanos, la seguridad y gobernabilidad de la metrópoli, etc., aún esperan una mejor solución, por ello adquiere relevancia el tema de la reforma política.

### **Bibliografía (temática)**

#### Teoría Política

- APTER, David. *Estudio de la Modernización*, Argentina, Amorrortu, 1970
- APTER, David. *Política de la Modernidad*, Argentina, Paidós, 1972
- BACA Olamendi, Laura et al (coords.) *Léxico de la Política*, México, FCE-FLACSO-SEP-CONACYT, 2000
- DEUTSCH, Kart W. *Política y Gobierno*, México, FCE, 1998
- HELD, David. *La Democracia y el Orden Global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós, 1997
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, México, FCE, 1974
- HUNTINGTON P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós, 1996
- JIMÉNEZ, Gilberto. *Poder, Estado y Discurso: perspectivas sociológicas del discurso político-jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988
- TOURAINE, Alain. *Crítica de la modernidad*, México, FCE, 2002

#### Federalismo y Régimen Político

- BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, UNAM, 1978
- BARRAGAN Barragán, José et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003

- BOEHM de Lameiras, Brigitte (Coordinadora). *El Municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.
- CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, COLMEX - FCE, 1993
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1993
- DE LA TORRE Villar, Ernesto: *El decreto constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales*, México, UNAM-IIJ, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año X, núm.28-29. enero – agosto 1997
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina: *La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003*, México, UNAM-IIJ, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXVIII, núm. 113 Mayo – Agosto 2005
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.). *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, 2005
- GALEANA, Patricia. *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001
- LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, México, UNAM-III, 1995
- MARQUET Guerrero, Porfirio. *La Estructura del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1975
- MARVÁN Laborde, Ignacio. *¿Y Después del Presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997

- MERINO, Mauricio. *En Busca de la Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, D.F., El Colegio de México, 1994
- MEYER, Lorenzo. *Liberalismo Autoritario: Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995
- PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003
- PROUDHON Pierre, Joseph. *El Principio Federativo*, España, Editora Nacional, 1977
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996
- SERRANO, Mónica. *La Reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE, 1998
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
- TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998

#### Reforma Política del D.F.

- BASSOLS, Mario. *La Ciudad de México en el umbral del nuevo milenio*, México, GDF/EI-COLMEX, 2000
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José W. *La Reforma Electoral de 1996*, México, FCE, 1997

- CANSINO, Cesar (Coord.) *Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998
- CASTELAZO, José R. *Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir*, México, INAP, 1992
- CISNEROS Sosa, Armando. *La Ciudad que Construimos: registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*, México, UAM-I, 1993
- COLÍN Verlo, María Amparo et al. *Cuadernos de la Reforma Política en la Ciudad de México. Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal, 1965-1991*(Relación de Documentos Recopilados) (Biblioteca del CIDE, clasif. JS2121, C83, 1992)
- CRUZ Rodríguez, María Soledad. *Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el Distrito Federal (1920-28)*, México, UAM-A, 1994
- DAVIS E., Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999
- DUTRÉNIT, Silvia (Coord.). *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*, México, Instituto Mora, 1998
- ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández. *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, México, FCE-CIDE, 2002
- FERNANDEZ Santillán, José F. et al. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Colección Sinergia, IEDF, 2001
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. *La Nueva Relación entre el Legislativo y el Ejecutivo: La política económica, 1928-1997*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, IPN y FCE, 1998

- LARROSA Haro, Manuel y Leonardo Valdés Zurita (Coords.). *Elecciones y Partidos políticos en México, 1995*, México, UAM-I, CEDE, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., 1996
- LARROSA Haro, Manuel y Ricardo Espinoza (Coords.). *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*, México, UAM-I - CEDE, 1997
- MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál Destino para el D.F.?*, México, Océano, 1996
- NIVÓN, Eduardo. *Cultura Urbana y Movimientos Sociales*, México, UAM-I, Dirección General de Culturas Populares/ Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998
- SÁNCHEZ Ruiz, Gerardo G. *La Ciudad de México en el Periodo de las Regencias, 1929-1997*, México, UAM-I/ Gobierno del Distrito Federal, 1999
- SANTAMARÍA, Julián. *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*. Revista Mexicana de Sociología, México, IIS-UNAM, Núm. 2 abril-junio, 1998
- SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, CENAM-PyV, 2001
- VALDÉS Zurita, Leonardo (coord.). *Elecciones y Partidos Políticos en 1993*, México, UAM-I, 1995
- *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001

**Documentos:**

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 146ª. Edición actualizada, 2004
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. [incluye el Decreto del Congreso de la Unión llevado a cabo en octubre de 1999], México, Colección Ordenamientos Jurídicos, ALDF, 1998
- *Ley de Participación Ciudadana*, México, ALDF, 1998
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (y disposiciones complementarias, México, Editorial Porrúa, 2000
- *Código Electoral del Distrito Federal*. [se incluyen los decretos de reformas publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los días 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999], México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 5 de enero de 1999
- *Iniciativa de la ALDF para reformar y adicionar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución*, México, ALDF II legislatura 2000- , Noviembre del 2001 (documento en fotocopias)
- *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL DISTRITO FEDERAL*, México, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, dic. 2001 (documento en fotocopias)

- *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Cámara de Senadores, 2002 (documento en fotocopias)*



# UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

## CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO de MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS) del alumno JOSE LUIS CHAVEZ GARCIA, matrícula 202383422, quien cumplió con los 156 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha veintisiete de marzo del 2006 presentó la DEFENSA de su IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS cuya denominación es:

LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL A FINALES DEL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL XXI

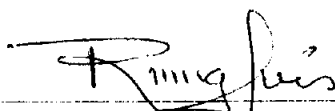
Cabe mencionar que la aprobación de la Idónea Comunicación de Resultados tiene un valor de 60 créditos y el programa consta de 216 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

APROBAR

### JURADO

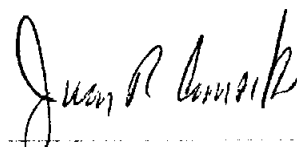
Presidente

  
DR. LUIS REYES GARCIA

Secretario

  
DR. ENRIQUE CUNA PEREZ

Vocal

  
DR. JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO  
LONA

Vocal

  
DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES