

140  
24



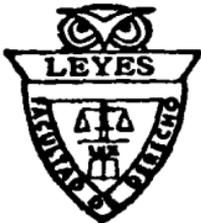
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA MODERNIZACION DEMOCRATICA EN EL  
DISTRITO FEDERAL"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOEL CARRANCO ZUÑIGA



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES.

1.1 .- El Distrito Federal como centro de la actividad política del país.....	2
1.2 .- Concentración en la ciudad más grande del mundo.....	8
1.3 .- Concepción moderna de "Democracia".....	12

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

2.1 .- Precolonia.....	28
2.2 .- Dominación Española.....	33
2.3 .- México Independiente.....	36
2.3.1.- Independencia hasta la Revolución Mexicana.....	36
2.3.2.- Mexico Posrevolucionario hasta nuestros días.....	40

## CAPITULO TERCERO

### MARCO JURIDICO.

3.1 .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
---	----

3.2 .-	<i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....</i>	55
3.3 .-	<i>Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....</i>	58

#### **CAPITULO CUARTO**

##### **REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS ORGANOS POLITICOS DE GOBIERNO.**

4.1 .-	<i>Jefe del Departamento del Distrito Federal y Delegados Políticos.....</i>	65
4.2 .-	<i>Asamblea de Representantes.....</i>	70
4.3 .-	<i>Consejo Consultivo de la Ciudad.....</i>	76

#### **CAPITULO QUINTO**

##### **POLITICA Y SOCIEDAD EN EL DISTRITO FEDERAL.**

5.1 .-	<i>Sistema electoral.....</i>	81
5.1.1.-	<i>Respuesta al COFIPE en las elecciones de 1991.....</i>	85
5.2 .-	<i>Instituciones tradicionales y la participación de los partidos de oposición.....</i>	92
5.3 .-	<i>Problemas sociales en la gran metrópoli.....</i>	97
5.4 .-	<i>Acuerdo para la Transformación Democrática.....</i>	100
5.5 .-	<i>Ideología Ciudadana.....</i>	103

## **CAPITULO SEXTO**

### **TRASCENDENCIA SOCIAL**

6.1 .-	Consecuencias sociales ante la eventual creación del Estado 32 de Anáhuac.....	106
6.2 .-	El fenómeno de la conurbación y su consecuencia social.....	109
6.3 .-	La gobernabilidad y competencia territorial.....	112
6.4 .-	Servicios y división territorial.....	113

## **CAPITULO SEPTIMO**

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>126</b>

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

En el momento en que se me presentó la oportunidad de escoger algún tema sobre el que deberá versar mi tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, hice una serie de reflexiones tratando de conjuntar un estudio que tuviera la característica de ser relevante en la vida social cotidiana, que fuera actual y desde luego, que despertara mi interés en proponer una solución al problema político en la Capital del país.

Si bien es cierto que nuestra carrera tiene por objeto el estudio del derecho, esto es, el conjunto de normas que regulan la vida de los hombres en sociedad, no hay que soslayar el origen de creación de estas normas, no me refiero al procedimiento legislativo formal, sino a la necesidad humana de la que brotan las disposiciones legales.

Se ha dicho por mucho tiempo que el Derecho debe tomar en consideración la realidad de las cosas, las necesidades de la población, ya que sólo atendiendo a ellas se justifica su normación. El Derecho será la vida misma elevada a la categoría de norma. Debemos pues, entender en un principio la vida social de la que surgirán las leyes, tiene que ser en un contexto democrático porque de lo contrario no tendría sentido su análisis.

Al hablar de democracia en una metrópoli de dimensiones e historia como la del Distrito Federal, resulta difícil comprender el alcance de su significado. Tal parece que en esta época ha quedado condicionada la democracia al discurso político que emplean los hombres en la contienda por el poder y únicamente en su fase electoral, período de la vida política en que se torna de moda la "democracia".

Desde la antigua Grecia se conoce tal expresión, pero su contenido ya no es el mismo en nuestros tiempos y circunstancias debido al aumento excesivo de la población y aunado a ello, la participación de un grupo numeroso de hombres interesados, algunos por el bienestar social y otros por el simple hecho de detentar el poder para obtener los beneficios que éste implica. Ya no es posible entender aquella "democracia" como el simple enunciado derivado de sus raíces etimológicas griegas "El poder del pueblo", se requiere de un análisis tomando en consideración para tal elementos sociopolíticos surgidos a finales del siglo pasado y a lo largo de este siglo.

En el presente trabajo se aborda un estudio de los elementos que deben nutrir el concepto de democracia en una ciudad donde prácticamente es imposible conjuntar la voluntad de más de ocho millones de habitantes en una decisión uniforme, debido a la variedad de ideologías, intereses y

necesidades de cada uno de los hombres que la conforman. Es indispensable aclarar la confusión respecto a la postura de "democrática" en una ciudad con características como la nuestra por el simple hecho de criticar someramente un sólo factor que la integra.

El Distrito Federal identificado como una de las ciudades más grandes del mundo en cuanto a población se refiere, es un campo vasto para tratar de comprender y escudriñar el presente y futuro de las grandes ciudades. Avanzada en cuestiones científicas y tecnológicas, y con un rezago en cuanto a la representación y legitimación de los órganos de poder, ciudad de contrastes que desde décadas pasadas se ha visto amenazada por críticas que la describen como una metrópoli que ha llegado a sus límites ambientales de vida y adaptabilidad, lo cierto es que estos límites han quedado rebasados por el instinto de sobrevivencia humana.

Democracia, el término acuñado por los países occidentales en los últimos tiempos tiene en la actualidad una connotación distinta a la de siglos pasados, esta democracia se ha de nutrir con aspectos no precisamente electorales, sino de seguridad, compromiso, libertad en todas sus expresiones, respeto en el cumplimiento de las promesas por parte de los gobernantes, bienestar social, participación ciudadana en la toma de decisiones, etc.

El Distrito Federal, sede de los poderes federales desde el siglo anterior y corazón de la vida política del país, catalogada como la Ciudad de los Palacios, con más de seis siglos de actividad constante desde 1325, en la fundación de la Gran Tenochtitlan, afronta ahora las consecuencias de un crecimiento desmesurado como ciudad y por lo tanto los grandes problemas sociales, políticos y económicos en que se ve inmerso día con día.

Prevalece en la actualidad la polémica respecto de la representatividad y legitimidad de los órganos de poder en el Distrito Federal, prácticamente es en este punto donde los críticos del sistema se detienen para argumentar la ausencia de democracia, al no poder elegir los habitantes de la Capital del país a sus gobernantes. La Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad ofrecen a la población una oportunidad de ser representados por ciudadanos electos, sin embargo, se ha cuestionado la verdadera participación efectiva que estos órganos tienen realmente en la toma de decisiones. En el presente trabajo pretendo hacer un estudio analítico y objetivo en relación a esta situación, tratando aspectos jurídicos, políticos y sociológicos.

Mi preocupación por la problemática que afronta el Distrito Federal y sus posibles soluciones es el motor principal que me ha impulsado a elegir este tema como elemento

de aportación a la ciudad en que ahora vivo y que exige atención proveniente de cualquier punto para mantener una estabilidad social basada en el consenso de la voluntad de sus habitantes, y no a través de medios opresivos o manipulación ideológica.

**"LA MODERNIZACION DEMOCRATICA  
EN EL DISTRITO FEDERAL"**

*CAPITULO PRIMERO*  
**CONCEPTOS GENERALES**

## CAPITULO I

### 1.1.- CONCEPTOS GENERALES

Delimitar e interpretar un fenómeno social para luego poder interrelacionarlo con otros y así alcanzar un acercamiento a la realidad es tarea primordial en la investigación, es por esta razón que parto de la base de los conceptos generales bajo los cuales se registrarán las ideas descritas en el presente trabajo.

"Concepto es la expresión intelectual de un conocimiento. Cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento, lo expresa por medio del concepto"<sup>1</sup>. De lo anterior se deduce que previo al concepto hay un proceso mental respecto de nuestro objeto de estudio, un análisis y reflexión para concretar esta "expresión" en unas cuantas palabras.

Es por ello que al abordar el tema de las ciencias sociales nos encontramos con una diversidad de conceptos en relación a un mismo objeto, no todos estos conceptos pueden ser válidos universalmente debido a la naturaleza misma de las ciencias sociales, conocidas también como ciencias inexactas, por no existir una constante en los procesos derivados de las

---

<sup>1</sup>.- Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado; Vigésimo Segunda Edición, Editorial Porrúa. México, 1968. Pág. 161.

por no existir una constante en los procesos derivados de las relaciones humanas. Lo que no queda en duda es la constante transformación ideológica, reflejados en los acontecimientos históricos, que caracterizan a la vida humana.

Cuando creamos un concepto, lo que realmente hacemos es transformar un fenómeno concreto en una idea abstracta abreviada, pero sucede en algunos casos como en lo que concierne a los relacionados con la actividad humana, que esta realidad varía con el transcurso del tiempo y los conceptos vertidos sobre determinado asunto alteran o pierden su vigencia.

Es por ello que si queremos aproximarnos a una realidad como la que sugiere el término "concepto", es menester adecuarla al momento en que se presenta la oportunidad de reflexionar los fenómenos sociales, puesto que por su dinámica en el devenir de los tiempos resulta deficiente en algunas ocasiones conceptualizar fenómenos inmutables por la variación a que se ven expuestos los acontecimientos sociales.

### **1.1.- EL DISTRITO FEDERAL COMO CENTRO DE LA ACTIVIDAD POLITICA DEL PAIS**

El Distrito Federal existe como tal, en tanto que México tiene una forma de Estado Federal, es decir, "un territorio

propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros<sup>2</sup>.

La palabra "Distrito" proviene del latín "*districus*", o sea, recogido, a lo que se le da el significado de ser la división territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales<sup>3</sup>. Es por ello que al hablar de un Distrito Federal nos referimos a una demarcación territorial perteneciente a una forma de Estado que es la Federal, pero el término ha quedado limitado para aquella parte de la Federación donde residen los poderes federales, es decir, el espacio de las operaciones oficiales del poder legislativo, ejecutivo y judicial; un espacio indispensable para albergar las oficinas y a los funcionarios del gobierno federal.

Pero dentro de esta demarcación territorial existen habitantes a los que les corresponden derechos y servicios por ser integrantes del Estado mexicano, lo cual requiere del ejercicio de autoridades para lograr el bien común.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela expresa: "El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde

---

<sup>2</sup>.- Francisco Porrúa Pérez, Op. Cit., Pág. 463.

<sup>3</sup>.- Rafael de Fina, Diccionario de Derecho; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1965. Pág. 114.

residen los órganos primarios del Estado federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial".<sup>4</sup>

México, al conformar un Estado federal y seguir el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, decide incorporar a su sistema la figura del Distrito Federal con peculiaridades que la distinguen de las demás entidades integrantes de la Federación, por considerar incompatible que puedan subsistir en un mismo territorio poderes locales y federales, propiciando con esto la ausencia de gobernantes electos en forma directa y exclusiva para gobernar y administrar la Ciudad.

Consecuencia de lo anterior es que el Presidente de la República gobierna tanto al país en su conjunto como al Distrito y de igual manera el Congreso de la Unión legisla indistintamente para la Federación y la Capital. Solamente el poder judicial queda a salvo de esta invasión cuando se

---

<sup>4</sup>.- Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*; Séptima Edición, Editorial Porrúa. México, 1989. Pág. 930.

establece el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para regular las cuestiones contenciosas en la capital, aunque no hay que olvidar que corresponde al Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 89 constitucional, el nombramiento de los magistrados de dicho Tribunal.

El establecimiento del poder judicial local en el Distrito Federal pretende aminorar en parte la influencia federal en esta ciudad, aunque esta conformación corresponde más que nada a la estructura misma del citado poder, pero no convence el hecho de que sus miembros sean designados por autoridades federales, porque en cierta medida induce a la dependencia. Por su parte, el distinguido constitucionalista Felipe Tena Ramírez, dice que la designación no implica dependencia, al señalar: "No importa para ese efecto que los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito sean designados por órganos federales, pues la designación no engendra dependencia ni comunica al nombrado funciones federales"<sup>5</sup>. No comparto la opinión del maestro Tena en el sentido de que designación no implica dependencia, la realidad nos dice lo contrario. Lo cierto es que la competencia de estos funcionarios queda reducida al territorio del Distrito Federal.

---

<sup>5</sup>.- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano; Décima Edición, Editorial Porrúa. México, 1978. Pág 347.

La razón de considerar al Distrito Federal como centro de la actividad política del país tiene su origen y fundamento en el presidencialismo acendrado que prevalece en México, dado que es la sede del poder ejecutivo federal y toda vez que las decisiones de gobierno dependen de una sola persona, es evidente que en virtud de la atención que requiere esta figura política, el Distrito Federal se convierta en punto de encuentro de apologistas y detractores del sistema en las relaciones cotidianas de poder.

El Doctor Jorge Carpizo afirma: "La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la República"<sup>6</sup>. Estas aseveraciones tienen su fundamento en la fracción VI del artículo 73 constitucional, al asignar el gobierno del Distrito Federal al titular del Ejecutivo. Se puede observar en las apreciaciones del Doctor Carpizo el calificativo de "medular" a la ciudad, entre otros, desde el punto de vista político, emanado del presidencialismo. Al respecto continúa señalando: "Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del Ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como

---

<sup>6</sup>- Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano; Décima Edición, Editorial Siglo XXI. México, 1991. Pág. 167.

Órgano de decisión del país"<sup>7</sup>.

Cuando se pensó en la ubicación del Distrito Federal hubo controversia para determinar la ciudad donde se establecería, las idóneas eran la Ciudad de México y la Ciudad de Querétaro, sin embargo se atendieron a diversos criterios, predominando el de Fray Servando Teresa de Mier al expresar: "La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el demográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno"<sup>8</sup>.

De lo anterior se desprende que ya desde el siglo XIX se caracterizaba, a lo que hoy conocemos con el nombre de Distrito Federal como una ciudad de importancia vital en el desarrollo político del país.

En este orden de ideas, resulta entonces que no es nada casual considerar al Distrito Federal como centro de la actividad política del país, puesto que ser capital de una Nación implica ser la ciudad principal, cabeza sobre las demás, centro de reunión de los hombres en la disputa por el poder, foco de atención, tanto en lo interno como en el campo

---

7.- Idem., Pág 167.

8.- Arnaldo Córdova. La Formación del Poder Político en México; Primera Edición, Editorial Era. México, 1972. Pág. 66.

internacional.

Pero el Distrito Federal no es únicamente el "escenario" de conflictos, sino objeto mismo del conflicto.

#### 1.2- CONCENTRACION EN LA CIUDAD MAS GRANDE DEL MUNDO.

Definitivamente es el Distrito Federal una ciudad concentradora, no solamente del poder político, sino también de población, riqueza, cultura, tecnología e incluso de los más importantes acontecimientos históricos en nuestro país y todo aquello derivado de lo anterior, tal es el caso de la información, moda, consumo, entre otros.

"El Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los poderes federales y, por tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los

cuerpos de ballet, etcétera"<sup>9</sup>.

La concentración en la ciudad tiene su origen en la falta de oportunidades en el resto de la República para obtener un nivel de vida decoroso, ingresar a centros de investigación superior con avances tecnológicos y científicos, esperanza en obtener una oportunidad de mejorar la calidad de vida en las personas. No es el aumento en la tasa de natalidad causa principal de la explosión demográfica, considerado problema social en el Distrito Federal, sino la emigración de un elevado número de personas provenientes de provincia.

"La macrocefalia que padecemos se debe no solamente al incremento natural, alarmante, de la población, que se viene atendiendo ya a través de una política de planeación familiar que, enclavado dentro del proceso de desarrollo del país, adquiere muy positiva significación, sino, en no escasa medida, a las corrientes migratorias"<sup>10</sup>.

El gobierno federal destina considerables recursos al Distrito Federal, los que son invertidos en el mejoramiento y subsidio de los servicios públicos de la entidad,

---

<sup>9</sup>.- Jorge Carpiso, Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano; Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972. Pág. 330.

<sup>10</sup>.- Jorge Sayeg Meló, La Creación del Distrito Federal; Primera Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991. Pág. 109.

propiciando esto un atractivo para los habitantes de los demás Estados, puesto que los beneficios provocan expectativas de progreso, situación que se puede apreciar en el nivel de vida comparado con otros Estados de la República.

"Mientras el Distrito Federal y los demás Estados del norte alcanzan niveles de vida superiores al promedio nacional, en proporción que va del 35 % al 100 % en contraste Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas tienen niveles de vida inferiores en dos terceras partes a los del promedio nacional"<sup>11</sup>.

Los datos estadísticos oficiales según el IX Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática señalan que de 81'249,645 habitantes en todo el país, 8'235,744 pertenecen al Distrito Federal<sup>12</sup>. Aunque estos datos han sido objeto de serias críticas, por creerse desde hace varios años que la población capitalina rebasaba este número, es de igual modo alarmante la concentración en una superficie aproximada a 1,483 kilómetros cuadrados.

---

<sup>11</sup>.- Pablo González Casanova, La Democracia en México; Sexta Edición, Ediciones Era. México, 1974. Pág. 130.

<sup>12</sup>.- Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Otro factor determinante en la concentración es la marcada centralización, producto de una tendencia unificadora en la organización administrativa. "La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo"<sup>13</sup>. Las causas generadoras de este fenómeno son de tipo político, económico y social, aunque el primero es determinante en el caso que nos ocupa.

El gobierno federal consciente de esta problemática ha implementado en su planeación programas de descentralización, toma como punto de partida a la centralización desde el punto de vista de las actividades y servicios, argumenta como justificación una necesidad para el desarrollo nacional.

"La centralización de actividades y servicios de bienestar surgió de la necesidad de conjuntar esfuerzos para consolidar los distintos gobiernos que ha tenido nuestra nación. Es decir, una cierta centralización política y económica era condición necesaria para impulsar el proceso del desarrollo nacional"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>.- Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo; Novena Edición, Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 116.

<sup>14</sup>.- Cuadernos de Renovación Nacional. Descentralización. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. Pág. 15.

Gran parte del aparato burocrático, por no decir que la totalidad, establece sus oficinas en la Capital del país con el objeto de que exista una estrecha vinculación con el superior jerárquico, originando el espejismo de oportunidades de trabajo a un número considerable de la población. Se han hecho propuestas dirigidas a una centralización de importantes dependencias gubernamentales para solucionar el problema de concentración que aqueja la ciudad, sin embargo sólo ha quedado en meros proyectos.

### 1.3- CONCEPCION MODERNA DE DEMOCRACIA.

Es menester tratar de dilucidar la terminología, sobre todo en relación a la democracia. El tema lleva el nombre de "La Modernización Democrática en el Distrito Federal", el calificativo objeto de estudio merece una atención detenida, para que al concluir podamos determinar las condiciones y elementos que sirvan de parámetros al intentar vertir una opinión sobre el avance democrático en la vida moderna del Distrito Federal.

Democracia en la actualidad es un término que sugiere por lo regular una polémica por parte de quienes lo tratan; para algunos no es otra cosa más que la bandera y justificación de

sus actos; para otros, su ausencia es la causa generadora de la desgracia e inestabilidad en una nación; la participación de la población, hay quienes incluso llegan a entenderla como la limitación para continuar ejerciendo el poder, sin embargo, lo cierto es que en la mayoría de los casos el término "democracia" ha quedado reducido y restringido en el discurso político.

Es muy conocido por todos las voces etimológicas de las que proviene el término democracia, que significa el poder del pueblo<sup>15</sup>, desde luego que la connotación de esta acepción es distinta en la actualidad que en la antigua Grecia, el factor tiempo y la evolución en la condición de los derechos del hombre así lo hacen suponer. "La democracia griega no es la democracia moderna"<sup>16</sup>, así queda reducida la idea del maestro Montero Zendejas al hacer un recorrido del fenómeno democrático por la historia de la humanidad.

El maestro Andrés Serra Rojas al conceptualizar la democracia lo hace en los siguientes términos: "La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos

---

<sup>15</sup>.- Andrés Serra Rojas, Ciencia Política; Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 191.

<sup>16</sup>.- Daniel Montero Zendejas, Estado Democracia y Partido; Primera Edición, B. Costa-Amis Editor. México, 1979. Pág. 48.

y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones<sup>17</sup>.

Desde mi particular punto de vista esta concepción es la más precisa y acercada a la realidad que vive la situación política mundial en estos momentos, sin embargo es necesario ampliar la idea, porque de lo contrario caeríamos en el error de interpretar la etapa de integración de los órganos fundamentales de gobierno con la delegación plena de facultades que hace el pueblo por medio del sufragio para que a través de éstos se determine su destino y propicie un desarrollo progresivo en la orientación ideológica que más convenga a la población.

Al argumentar que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para lograr una serie de situaciones que en su conjunto integran la democracia, de acuerdo a la concepción del maestro Serra, es muy probable caer en la confusión de todo el proceso democrático con el período electoral, donde se cristaliza la voluntad popular al darle la mayoría de electores a su candidato de preferencia la representación de la demarcación territorial por la que contiende, y así este representante pueda velar en todo momento por los intereses

---

17.- Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 591.

de la comunidad.

Por su parte Maurice Duverger, reconocido politólogo a nivel internacional realiza una serie de estudios en relación a la democracia y la etapa electoral en los siguientes términos:

"La elección es la base del modelo democrático. Es un procedimiento de designación de los gobernantes opuestas a la herencia o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos... 18.

Como se puede apreciar en su exposición, considera la elección como elemento indispensable para la democracia, esta elección aparece entonces como un elemento primordial en la configuración del fenómeno político democrático.

Al respecto el Doctor Mauricio Rossell hace una explicación aceptable, argumentando las condiciones de las elecciones. Adopta la postura de Duverger en lo que concierne a la relación de elecciones y democracia.

"Las elecciones competitivas, en las cuales los ciudadanos escogen entre varios candidatos, son la piedra

---

18.- Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Sexta Edición, Editorial Ariel. Barcelona, España, 1984. Pág. 72.

angular de la democracia. Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás, salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Así todo poder debe descansar en la elección"<sup>19</sup>. A fin de reforzar su idea establece las cualidades del proceso electoral como piedra angular de la democracia:

"Cualidades del proceso electoral: Universalidad, justicia, seguridad jurídica, acatar tolerancia, claridad, distribuir publicidad, garantizar efectividad"<sup>20</sup>.

Para determinar el contenido actual de la democracia debemos comprender que el proceso electoral no es el único factor para calificar a un pueblo de democrático o no, de lo contrario incurriríamos en el error de confundir la terminología y la parte con el todo, entendiendo a la democracia por la parte y al proceso electoral como el todo. Esta confusión prevalece en nuestros días cuando nos encontramos con afirmaciones como las siguientes:

"Elecciones, democracia, proceso electoral y sufragio, son prácticamente sinónimos; unos derivan de otros; por ejemplo, fruto de la democracia es todo proceso electoral, el

---

<sup>19</sup>.- Mauricio Rosell Avitia, *La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral*; Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa. México, 1988. Pág. 63.

<sup>20</sup>.- *Idem.*, Pág. 64.

cual implica el desarrollo del debate ideológico, la contienda en la que los ciudadanos expresan su voluntad política, culminando con el voto<sup>21</sup>.

Si es verdad como se ha expuesto, que uno de los factores fundamentales de la democracia es la elección de sus representantes, no debemos olvidar que esta elección no garantiza en ningún momento el desarrollo democrático de la sociedad por parte del elegido durante el tiempo que dure en el ejercicio del poder, es decir, calificar de democrático a un sistema de gobierno por el sólo hecho de haber electo a sus gobernantes conforme al procedimiento establecido es como suponer que un individuo gozará de prosperidad únicamente por haber nacido en un país capitalista.

De igual modo, un gobernante que llega a detentar el poder por otro medio diverso al de la elección por la mayoría de sus habitantes en posibilidad de hacerlo, no sugiere forzosamente a un ser tirano y autoritario que busque únicamente el interés particular, olvidando el interés colectivo de sus súbditos.

Esto queda mejor explicado si ejemplificamos a un pueblo que ha electo de manera libre y consciente, de entre varios

---

21.- *Idem.*, Pág. 64.

candidatos contendientes, a su gobernante, este gobernante es legítimo y será electo dentro del marco de legalidad si acató las leyes preexistentes, pero no sugiere un gobierno democrático porque tan sólo ha cumplido con uno de los requisitos, la elección del representante. No hay seguridad, y esto lo demuestra la historia de los pueblos, el incumplimiento de las promesas del otrora candidato que ahora convertido en gobernante tiene a su disposición el poder, las necesidades de la población que no fueron contempladas en su campaña y que posteriormente el pueblo exige satisfacer.

"Si todos decidimos darnos normas y elegimos a alguien para que vigile el cumplimiento de ellas y lo dotamos de poder suficiente para que pueda obligarnos a respetarlas, corremos el riesgo de que el elegido, embriagado de poder, abuse de él, nos someta y acabe con nuestra libertad"<sup>22</sup>.

Ahora bien, la ausencia del proceso electoral que acarrea el problema del gobernante ilegítimo y por lo tanto ilegal, por no existir leyes previas que así lo contemplen, no implica forzosamente un gobernante que deje de satisfacer los intereses colectivos de los gobernados, sino por el contrario, hay ocasiones que estas acciones pueden obrar en favor de su

---

<sup>22</sup>. - Manual del Juicio de Amparo. Instituto de Especialización Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Primera Edición, Editorial Temis. México, 1991. Pág. 7.

legitimidad.

Imprescindible es en este momento delimitar lo que se entiende por gobernante, pues en la mayoría de los casos, si no es que en todos, lo identificamos con el poder ejecutivo. Gobernante será quien tenga el gobierno a su disposición. Francisco Porrúa Pérez dice que el "Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos"<sup>23</sup>.

En este sentido y de acuerdo al citado autor, serán gobernantes no sólo el titular del poder ejecutivo, sino también el poder legislativo que dicta y aprueba las disposiciones tendientes a regular la conducta humana y el poder judicial que indudablemente impone una conducta, producto de la infracción a un precepto legal.

Es importante destacar la afirmación que hace el maestro Porrúa Pérez cuando se refiere a un gobierno representativo; no invoca siquiera como requisito indispensable la elección del titular del poder ejecutivo, más bien le da preferencia a los integrantes del poder legislativo en las cámaras que lo integran.

---

<sup>23</sup>.- Francisco Porrúa Pérez, Op. Cit., Pág. 292.

"El gobierno representativo supone, la premisa o antecedente de una determinada organización electoral, si no para la designación de todos los representantes del Estado, sí por lo menos para la de los miembros de las cámaras legislativas"<sup>24</sup>.

De todo este análisis se puede deducir que la elección de los gobernantes es tan sólo uno de los factores o elementos de la democracia, elección de los depositarios del poder ejecutivo y legislativo, quedando el judicial en otra situación por la naturaleza propia de sus atribuciones.

La democracia no significa depositar totalmente la responsabilidad de los acontecimientos de la sociedad en los gobernantes, debe existir una reciprocidad por parte de los gobernados. Su participación no se debe reducir en acudir a las urnas, ni únicamente pedir, ni oponerse siempre a las decisiones de la autoridad que los somete para lograr el bien común; hay que aportar, si se ha otorgado la facultad de representación, el pueblo está en condiciones de participar de manera que exista una correspondencia biunívoca entre representante y representado, pues no se trata de una delegación plena de poder.

---

<sup>24</sup>.- Héctor González Uribe, Teoría Política, Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1972. Pág. 390.

Un miembro del poder legislativo, por tener la representación elemental no es independiente ideológicamente en el momento de legislar cuestiones que afecten intereses de la población de la circunscripción electoral que representa. Ni mucho menos el representante del poder ejecutivo tiene la libertad absoluta de tomar decisiones, debe consultar y apoyarse en la opinión de los otros poderes y además del sentir popular, de lo contrario estaríamos en presencia de un régimen totalitario y absolutista, el cual resultaría tan antidemocrático como la negativa al pueblo de intervenir en elecciones.

Democracia es por consiguiente, la constante y permanente participación de los integrantes de la sociedad en las decisiones de mando. La participación ciudadana comienza en el momento que se tiene una cultura política emanada de los principios de libertad e igualdad para propiciarse por cualquier medio su bienestar, siempre y cuando el medio no implique una amenaza a la seguridad y orden público. Esta participación popular no tiene un límite en el tiempo, pues es característica de la sociedad humana la constante evolución.

No dejar toda la tarea al gobernante para que al final de su gestión, parcial o total, se califique su administración. Es necesaria la participación permanente en

la toma de decisiones que afectan intereses sociales.

Por lo tanto debemos adecuar las instituciones políticas a la época contemporánea. El caso del Distrito Federal sugiere una profunda reflexión, las condiciones imperantes dan la pauta para crear nuevos sistemas de gobierno en las ciudades densamente pobladas en el mundo. La historia de la humanidad evoluciona cuando las viejas ideas tradicionales pierden vigencia por no ser aplicables en tiempo y lugar determinado, como consecuencia éstas son sustituidas por otras nuevas que en un principio son vistas como meras formas utópicas.

En este orden de ideas, será el reconocimiento y el consenso de la población, producto de la concurrencia de factores socioeconómicos, una cultura política desarrollada y acorde al momento histórico en que se viva, lo que determine el grado de modernidad política en una comunidad. El consenso de la población basada en la satisfacción de la prestación de los servicios públicos y oportunidades de superación que se les presenten, serán los factores determinantes que servirán de parámetro en la calificación del avance democrático en una comunidad. Ningún extranjero deberá atreverse a calificar el grado de democracia en una comunidad, cuando esta sociedad, de manera libre y consciente ha aceptado con responsabilidad y cultura política esa forma de gobernar.

Es importante resaltar que en este proceso modernizador el pueblo debe recobrar la confianza y credibilidad en sus dirigentes para que su participación sea plena, sin temor a externar sus particulares puntos de vista y verse inmerso en represalias de cualquier índole.

Por cuanto hace a la desmedida concentración de poder que afecta principios del modelo democrático, encontramos algunas posturas reivindicadoras del tal fenómeno, entre ellas la de Alexis de Tockeville, en quien podemos descubrir ideas vigentes cuando relaciona la concentración y democracia.

Alexis de Tockeville en su libro "La Democracia en América", publicado en 1841, hace un estudio de los pueblos democráticos y entra al tema de la centralización de poderes, diferente a lo que entendemos ahora como centralización administrativa. La centralización de poderes en cierto modo va en contra de la teoría del Barón de Montesquieu; al sugerir un poder único y central rompe con la postura de la división de poderes, pero deja abierta la idea de suprimir los dogmas, entre los cuales se encuentra la división de poderes como elemento de la democracia.

"He dicho que en los pueblos democráticos, el gobierno no se presenta naturalmente al espíritu humano, sino la forma de un poder único y central, y que la noción de los poderes

intermedios no le es familiar. La centralización llega a ser un hecho, en cierto modo necesario. Así la centralización no se desarrolla solamente en un pueblo democrático por los procesos de igualdad, sino también la manera como se funda esta igualdad<sup>25</sup>.

Se ha criticado por mucho tiempo la realidad de nuestro país en lo concerniente al ámbito democrático, es importante señalarlo porque en cierta medida es un reflejo del Distrito Federal, al considerarse a éste como centro de la actividad política del país.

"Lo que detractores del Estado mexicano no perciben y que los propios gobernantes e ideólogos de la revolución frecuentemente soslayan, pretendiendo que han sido fieles a la teoría clásica de la democracia y de la economía, retorciendo y ocultando los hechos, mal interpretando la historia propia para que se piense que su fidelidad a Montesquieu y Madison está fuera de duda, y padeciendo un complejo de culpa y un proceso de simulación que les impide ver los verdaderos problemas y los invita también a ocultarlos<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup>.- Alexis de Tocqueville, La Democracia en América; Primera Edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1957. Pág. 619.

<sup>26</sup>.- Pablo González Casanova, Op. Cit., Pág. 87.

Y aquí vale la pena citar textualmente las palabras de Pablo González Casanova, porque nos da a entender con claridad el pensamiento fundamental de las corrientes filosóficas en nuestro país, mismas que convergen en el camino a la democracia:

"En México las dos filosofías más opuestas de nuestro tiempo señalan hoy un único y mismo camino: el desarrollo de la democracia y el capitalismo, hecho alentador en el terreno teórico y que puede servir en la política para impedir que se luchen batallas innecesarias"<sup>27</sup>.

Debo aclarar que todas estas consideraciones son hechas a fin de adaptarlas a un proceso complejo de democratización en el Distrito Federal. Tal vez en una comunidad con características normales al modelo tradicional de una ciudad ajena a la problemática similar al Distrito Federal, no serán válidos estos juicios, pero en el caso concreto es necesario buscar nuevas alternativas que ofrezcan garantizar la paz y seguridad social con la voluntad popular en el controvertido ejercicio del poder.

En el capítulo séptimo propongo, tomando en consideración

---

<sup>27</sup>.- *Idem.*, Pág. 104.

este análisis, una reforma a la problemática jurídica, social y política en el Distrito Federal. De ninguna manera trato de justificar el régimen prevaeciente, sino más bien dar una solución apoyada en parte por razonamientos que atienden a la realidad y naturaleza de la entidad en cuestión, dejando atrás viejos argumentos.

*CAPITULO SEGUNDO*  
**ANTECEDENTES HISTORICOS**

## C A P I T U L O    I I

A N T E C E D E N T E S    H I S T O R I C O S

Es indispensable aclarar en este capítulo que la historia del Distrito Federal como tal surge en la primera Constitución de México independiente, en 1824, sin embargo aún en la época anterior al federalismo y durante los periodos de centralismo en el siglo pasado, podemos encontrar vestigios útiles para comprender la conformación política y social actual de la gran ciudad. El enfoque que se le da es eminentemente en el aspecto democrático que pudiera haber existido.

No siempre existió el Distrito Federal. Las repúblicas centralistas de 1836 y 1843, por ejemplo, lo suprimieron. Pero cuando existió, durante un tiempo Distrito Federal y Ciudad de México fueron la misma cosa.

"Históricamente la Ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país, alrededor del cual ha girado la vida económica, política, social y cultural de los habitantes. Esta tradición que heredamos de la organización política prehispánica, se mantuvo vigente durante la Colonia y se corroboró al instalarse en 1824, en el mismo territorio, el Distrito Federal, precisamente como reconocimiento del papel

preponderante de la ciudad, que prevalece hasta nuestros días"<sup>28</sup>

## 2.1.- P R E C O L O M I A

Lo que ahora se conoce como Distrito Federal hasta antes de la llegada de los españoles fue considerada como capital de centroamérica. Fundada el 13 de mayo de 1325, fecha convencional en que se cree llegaron los aztecas desde Aztlán, en busca de la señal prometida por sus dioses, donde encontrarían el asentamiento destinado a formar el gran imperio.

En un principio el territorio elegido parecía no ser el propicio para desarrollar sus asentamientos, pero la necesidad de subsistir fue el motivo para la construcción de la gran Tenochtitlan, a pesar de las adversidades climatológicas y geográficas.

"Los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno"<sup>29</sup>. Se dio a través de un procedimiento de conquista en donde predominaba la ley del más fuerte, el

---

<sup>28</sup>.- José R. Castelazo, Ciudad de México; Reforma Política Posible. Fundación Distrito Federal, Cambio XXI. México, 1992. Pág. 14.

<sup>29</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 241.

poderío que llegaron a alcanzar se debió en gran parte a las alianzas que celebraron con pueblos vecinos de comparable capacidad guerrera.

En la estructura político-gubernativa de la Gran Tenochtitlan la figura principal era el tlatoani, con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe militar.

Considerado representante y enviado de los dioses, el tlatoani tenía diversos deberes consistentes en hacer la guerra; asimismo, como derivación del atributo divino de proteger al pueblo, el tlatoani debía llevar la administración del Estado, designando a la mayor parte de los funcionarios y dictando las leyes necesarias para tal efecto.

"El tlatoani era la figura que concentraba mayor poder, toda vez que era el representante de los dioses"<sup>30</sup>.

La mayor parte de las fuentes coinciden en afirmar que el tlatoani era designado por elección, sin precisar el método utilizado, ni de dónde o de quién provenía esa elección.

Por lo que hace a la forma en que el tlatoani llegaba al

---

<sup>30</sup>.- Javier Aquirre Vissuett, Distrito Federal: Organización Jurídica y Política; Primera Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1989. Pág. 11.

poder, diversos historiadores se empeñan en afirmar que era a través de un proceso de elección entre varios candidatos, sin que hagan referencia al proceso a que se sometía para escoger a uno de ellos.

"La elección del tlatoani no tenía un carácter popular o democrático, sino que puede decirse, en términos generales, que era electo por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, pero que en su mayoría eran familiares del tlatoani, lo que pueda fácilmente corroborarse si se observa que los diez monarcas que estuvieron al frente de Tenochtitlan eran descendientes del primero, Acamapichtli<sup>31</sup>.

De lo anterior se desprende que esta elección no tenía rasgos democráticos en el pueblo de la Gran Tenochtitlan, pues aunque era electo entre varios aspirantes, no se convocaba al pueblo a que participara, solamente la familia, cuestión contradictoria en el proceso democrático de un pueblo.

En orden jerárquico, después del tlatoani estaba el cihuacóatl y sucesivamente el Consejo o Tlatocan.

El cihuacóatl, segundo en importancia después del

---

<sup>31</sup>.- Idem., Pág. 12.

tlatoani, "con facultades para gobernar al pueblo, disponer de los tributos, distribuir a los cautivos para su alimentación y sacrificio posterior, tenía también funciones de tipo judicial, sin que el tlatoani revisara sus sentencias, ni siquiera las de muerte"<sup>32</sup>

Bajo las jerarquías del tlatoani y cihuacóatl, estaba el Consejo o Tlatocan, era un cuerpo colegiado formado principalmente por guerreros y sacerdotes, se cree que en su mayoría eran parientes cercanos del tlatoani, puesto que al Consejo correspondía la sucesión de éste.

Es muy probable que haya sido el Consejo al que se refiere Hernán Cortés en sus cartas, lo que hace de la siguiente manera:

"Hay en esta gran plaza una gran casa como de audiencia, donde están siempre sentadas diez o doce personas que son jueces y libran todos los casos y cosas que en el dicho mercado acaecen, y mandan castigar a los delincuentes"<sup>33</sup>.

Por su parte Alfredo López Austin al hacer un estudio profundo sobre este pueblo aclara la impresión de Cortés, describiendo al Consejo de la siguiente manera:

---

<sup>32</sup>.- Javier Aguirre V. Op. Cit., Pág 12.

<sup>33</sup>.- Hernán Cortés, Cartas y Documentos; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1963. Pág. 42.

"Aparte de ser llamados jueces, como se ve en el Códice Florentino y se ser considerados electores o únicos en los que podía recaer la elección del tlatoani, se nos presentan como el Consejo inmediato al monarca, sin cuyo acuerdo nada se hacía, y que estaban a su lado siempre que se trataba de resolver negocios difíciles e importantes"<sup>34</sup>.

Las relaciones de poder eran muy cerradas, los integrantes a cuyo cargo se encontraba de alguna manera la toma de decisiones, no provenían de la voluntad del pueblo para ocupar esos puestos.

"No tuvo el Consejo un origen popular ni en su fundación ni en el nombramiento de sus miembros. Fundólo Itzcóatl por propia autoridad y señaló a las personas que debían componerlo, escogiéndolos en la familia real"<sup>35</sup>.

A manera de conclusión diremos que no es posible encontrar rasgos del modelo democrático en esta sociedad prehispánica, pues imperaba el gobierno monárquico, fundamentado en la existencia de un individuo concentrador de poder y con decisión autónoma de designar a sus colaboradores;

---

<sup>34</sup>.- Alfredo López Austin. Constitución Real de México-Tenochtitlan; Primera Edición, U.N.A.M. México, 1961. Pág. 98.

<sup>35</sup>.- Alfredo Chavero, México a Través de los Siglos; Primera Edición, Editorial Cumbres. México, 1967, Tomo I. Pág. 639.

y dado que la forma de gobierno democrática se opone a la monarquía absoluta, es por lo tanto, inútil tratar de encontrar vestigios del modelo democrático. Lo cierto es que no había elección popular del gobernante.

Dato importante en esta época resulta ser el antecedente de haber tenido una forma primitiva de federalismo, representado en el momento que el monarca celebraba las grandes alianzas de una serie de territorios autónomos.

"La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político social del México antiguo: la triple alianza (asteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas"<sup>36</sup>.

## 2.2.- DOMINACION ESPAÑOLA

Después de haber sido tomada la ciudad de la Gran Tenochtitlan por los españoles y sometido el pueblo indígena, Hernán Cortés instaló el Ayuntamiento en Coyoacán.

Hernán Cortés había sido designado por el emperador Carlos V, Gobernador y Capitán General de la Nueva España, hasta que fue obligado a abandonar el territorio.

---

<sup>36</sup>. - Jorge Sayeg Hale, Op. Cit., Pág

Posteriormente instituyeron la figura del "virrey", que era una especie de delegado del rey de España, con facultades plenas sobre la Nueva España y con residencia en la Ciudad de México.

Los abusos contra los indígenas son cotidianos en la época, por lo que establece la encomienda para la protección, alfabetización y cristianización de los mismos, pagando éstos el precio con un estado de esclavismo e inhumanidad por parte de los españoles.

Con el transcurso del tiempo y como consecuencia de la llegada de los españoles, el nacimiento de los hijos de éstos en el Nueva España y el mestizaje producto de una mezcla de razas, combinado con la presencia de indígenas que habían logrado preservar su condición, nos encontramos con una ciudad en la que todas estas personas han adquirido derechos, evidentemente unos más que otros, los cuales, cada uno de acuerdo a su condición luchaba por su independencia y respeto a los derechos como respuesta a la corriente filosófica imperante en el viejo mundo.

De todos los señalados anteriormente se encargaba de regularlos el Ayuntamiento, instaurado en el siglo XVI por Cortés. Se ha considerado al Ayuntamiento como el precursor del municipio en el país.

"El Ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo; posteriormente, en 1526, los ediles se elevaron a doce y en 1527 su número bajó a siete, para quedar, a partir de 1528, en doce"<sup>37</sup>.

"La influencia del Ayuntamiento en México se proyectó a regiones distantes, hecho aceptado por la Corona"<sup>38</sup>. A diferencia de los indios, que tenían una reglamentación distinta, el Ayuntamiento de la Ciudad de México gozaba de las mismas facultades que el resto de los Ayuntamientos de la Nueva España. La forma de integración del Ayuntamiento en la Ciudad de México observó muchos cambios con el correr del tiempo.

Debido a los problemas internos en España, la Corona empezó a descuidar la administración de la Nueva España, lo que alentó a los criollos a organizarse y planear su independencia.

"La élite colonial comenzó a autogobernarse, e imponer

---

37.- Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1985. Pág. 143.

38.- Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital; Departamento del Distrito Federal. México, 1985. Pág.

los intereses de grupos y corporaciones cada vez más poderosos sobre los de la mayoría y aun a oponerse a los de la metrópoli. De hecho la Corona había favorecido este proceso, pero cuando más tarde quiso recuperar su poder y quebrantar el de grupos y corporaciones, desató una crisis política de tal magnitud que acabó con su imperio americano<sup>39</sup>.

La Nueva España dependía en forma directa de la Corona, el rey español nombraba un virrey para que gobernara en la Colonia, éste tenía su residencia en la Ciudad de México.

De una estructura política dependiente de un gobierno monárquico no podían esperarse acciones de carácter democrático en esta etapa de la historia de México. Aunque existían los Ayuntamientos, las decisiones de poder eran tomadas por el virrey.

## **2.3.- MEXICO INDEPENDIENTE**

### **2.3.1.- INDEPENDENCIA HASTA LA REVOLUCION MEXICANA.**

Al establecerse el sistema federal en la Constitución de 1824, surge la idea de crear una ciudad capital que fuera el

---

<sup>39</sup>. - Alejandra Moreno Toscano, Historia General de México, Tomo II; El Colegio de México, México, 1976. Pág. 199.

asiento de los poderes federales. México toma el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, país que implanta por primera vez el sistema federal.

"En decreto de 20 de noviembre de 1824, se designó a la Ciudad de México como residencia de los poderes, según su artículo 1, se le denominó Distrito Federal y la superficie original comprendía un círculo de dos leguas de radio. Este territorio le fue segregado al Estado de México"<sup>40</sup>.

En 1836, al establecerse el régimen centralista y aunado a ello los departamentos, el Distrito Federal ya no tenía razón de ser y su territorio es incorporado al Departamento de México.

La reinstalación del federalismo en 1847 volvió las cosas al estado en que se encontraban de conformidad con la Constitución de 1824, regresando a ser Entidades Federales los Departamentos.

En la Constitución de 1857, los legisladores emplean una técnica legislativa inadecuada para regular constitucionalmente al Distrito Federal. Parten de la premisa de considerar al Estado del Valle de México como parte

---

<sup>40</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 242.

integrante de la Federación, y así dar a la demarcación territorial del Distrito Federal una condición igual a la de otras entidades federativas, como ente fundador del pacto federal; incluso, en su artículo 43 ni siquiera hace mención al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, es decir, como unidad fundadora del pacto federal.

La anterior disposición confirma la idea inicial de un Estado del Valle de México en pleno goce de sus derechos políticos, entre ellos, el de controversia en la actualidad de elegir en forma directa a sus gobernantes y darse sus propias leyes, considerado como derecho irrenunciable de todo ser humano.

Sin embargo, al momento de discutir el lugar que ocuparía el asiento de los poderes federales, y salir librado el Estado de Querétaro, se le asignó al Estado del Valle de México la calidad de depositario de los poderes de la Unión, y como consecuencia de una postura poco justificable, la suspensión de sus derechos de soberanía fundadora de la Federación, mientras los poderes nacionales residieran en ella.

El debate se sostuvo principalmente entre quienes postulaban la negativa de que la capital de la República fuera Estado de la Federación y Distrito Federal a la vez, representado este pensamiento por León Guzmán y quienes

afirmaban la posibilidad de coexistencia de dos poderes de distinto nivel (el local y el federal) en la capital, representados por Zarco e Ignacio Ramírez.

Abundando sobre el tema, diremos que en la Constitución de 1857 el artículo 46 del mismo ordenamiento resultaba incongruente con el artículo 43<sup>41</sup>, en este último al establecer cuáles son las partes integrantes de la Federación se incluye al Estado del Valle de México como un Estado Fundador del Pacto Federal, pero en el artículo 46 se establecía que "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar". De acuerdo con estos preceptos el Estado del Valle de México existiría hasta que se trasladaran los poderes de la Unión a otro sitio y por otro lado, el Distrito Federal no era considerado como parte integrante de la Federación, sin embargo estaría asentado en un territorio que posteriormente correspondería al nuevo Estado que ya era fundador del Pacto Federal.

---

<sup>41</sup>.- Arnaldo Córdova, El Régimen Constitucional del Distrito Federal. Ediciones del Autor. México, 1991. Pág 10.

**2.3.2.- MEXICO POSREVOLUCIONARIO HASTA NUESTROS DIAS.**

Al concluir el periodo bélico de la Revolución y restaurado el régimen político en la Nación, hubo la necesidad de convocar al Constituyente para formular una nueva Constitución.

La Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días ha sufrido bastantes modificaciones en su contenido, a pesar de considerarse rígida, entre las modificaciones algunas afectan la regulación del Distrito Federal, y por lo tanto, la vida democrática del mismo.

Enseguida enumero algunas de las características del Distrito Federal contenidas en el texto original de la Constitución de 1917:

1.- El Distrito Federal es parte integrante de la Federación.

2.- División del Distrito Federal en municipalidades.

3.- Cada municipalidad estaba a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

4.- El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un "gobernador" que dependía directamente del Presidente de la República.

5.- Los Magistrados y Jueces de Primera Instancia eran nombrados por el Congreso de la Unión.

La Constitución de 1917 se encargó de regular de una manera similar a la de 1857 la organización del Distrito Federal. En un principio el máximo ordenamiento legal permitía la existencia de municipios dentro del Distrito Federal.

Por razones políticas el 28 de agosto de 1928 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendando su gobierno directo al Ejecutivo Federal.

Se argumenta como causas originales de esta reforma, el fracaso del sistema de ayuntamientos, propiciado por el desorden administrativo, en aquel entonces era común ver una cantidad exagerada de partidos políticos y una falta de control en los recursos destinados a obras y servicios públicos. "No fue posible mantener la elección de ayuntamientos, en virtud de la dispersión política y los conflictos que se generaron por más de 60 partidos políticos, de las formas de cacicazgo que se sucedieron del grave deterioro en la calidad de los servicios públicos que se prestaban y la banca rota en que terminó la vida de los Ayuntamientos"<sup>42</sup>.

La reforma constitucional es hasta nuestros días el

---

<sup>42</sup>.- Manuel Camacho Solís, Comparecencia con Jefe del D.D.F. ante la Asamblea de Representantes del D.F., 21 de abril de 1992.

dilema de los habitantes del Distrito Federal, una cercenación a sus derechos políticos.

Sin embargo en aquellos días "nadie advirtió, o a nadie le pareció mal que con esto se privara a un núcleo de población de más de un millón de habitantes de todo el gobierno propio"<sup>43</sup>. Las críticas al problema democrático empiezan a tomar fuerza cuando la capital mexicana es considerada como una de las más densamente pobladas.

En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, del 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparecen, como partes de la Entidad, la Ciudad de México y 11 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Istacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Kochimilco, Milpa Alta y Tláhuac<sup>44</sup>. En esta Ley se reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y que el gobierno del mismo estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento.

El 29 de diciembre de 1970, se expidió otra Ley Orgánica, la que se refería, entre otras cosas, a las diferentes

---

<sup>43</sup>.- Manuel Herrera y Lasso. Estudios Políticos y Constitucionales; Primera Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1986. Pág. 131.

<sup>44</sup>.- Enciclopedia de México, Op. Cit., Pág. 70.

denominaciones que se le puede dar al Jefe del Departamento, se amplió el número de delegaciones a 16 y se establecieron los límites de cada una de ellas. En su artículo 30. la ley determina que el Jefe del Departamento será auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, uno de los cuales deberá ser Licenciado en Derecho, un oficial mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, delegados y subdelegados<sup>45</sup>.

El 6 de diciembre de 1977, bajo el gobierno del presidente José López Portillo se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionaron como principios de participación ciudadana. "Estas figuras jamás fueron debidamente reglamentadas ni mucho menos puestas en práctica"<sup>46</sup>. Las anteriores reformas fueron suprimidas del texto constitucional en 1987.

Otras reformas del Presidente López Portillo fueron las relativas al Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad, anteriormente estaba encomendado al Jefe del Departamento y con las reformas se da facultades al propio Consejo para que de entre sus miembros nombren a su Presidente. Esta reforma

---

<sup>45</sup>.- Javier Aguirre Vissuett, Op. Cit., Pág. 59.

<sup>46</sup>.- Arnaldo Córdova, Op. Cit. Pág. 32.

es del 27 de diciembre de 1978.

Ante el insistente reclamo popular de los capitalinos, se crea un órgano de representación ciudadana con miras a un avance democrático en la ciudad, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano reglamentado constitucionalmente, instalándose la Primer Asamblea en 1988.

Actualmente al debatir la ausencia o existencia de una democracia en el Distrito Federal, los críticos del sistema sustentan su dicho en el argumento de que como no hay autoridad emanada de la voluntad popular, entonces todos los actos que deriven de ésta serán en contra de la voluntad popular, por actuar sin un mandato democrático dado con anterioridad.

Por su parte el gobierno capitalino, encomendado por el titular del Ejecutivo Federal al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se ha preservado como institución que depende del Presidente, consideran todavía que no es compatible un territorio que albergue a los poderes federales y locales simultáneamente. Los argumentos en favor de la democracia son la pluralidad partidista, apertura de información y foros de consulta, una débil representación en la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Se advierte que durante el transcurso de la historia del asiento actual de los poderes federales, se han privado constantemente a sus habitantes del derecho a elegir directamente a sus gobernantes.

Actualmente la polémica ha llegado a tal extremo que las autoridades han propuesto una concertación con las diferentes fuerzas políticas, a fin de formar un gobierno propio en la entidad que no contravenga los principios de la Capital de una República Federal.

**CAPITULO TERCERO**  
**MARCO JURIDICO**

**C A P I T U L O   I I I**  
**M A R C O   J U R I D I C O**

El marco jurídico del Distrito Federal está regulado en un principio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento que establece su origen, territorio, gobierno, funcionamiento y hasta llega a contemplar el traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República cuando así suceda con los poderes federales. Aunque existen otros ordenamientos o leyes secundarias aplicables al territorio objeto de nuestro estudio en materia civil, penal, procedimental, etc., la trascendencia para fines de detectar matices democráticos, al menos en el campo de la formalidad jurídica, los percibimos además de la Constitución, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

**3.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Resulta ser la Constitución mexicana un obstáculo para alcanzar el propósito de modernidad democrática en el Distrito Federal, los preceptos reguladores de esta Entidad la colocan, sin lugar a duda, en una situación de desigualdad con respecto

a las otras Entidades de la Federación. Los puntos controvertidos en este aspecto quedan reducidos en lo establecido por el artículo 73 fracción VI de la Carta Magna, donde se cercenan los derechos políticos de los capitalinos al privarlos del derecho de elegir tanto a los integrantes de un poder legislativo local, así como al titular del ejecutivo.

Respecto a nuestro régimen constitucional mexicano el politólogo Pablo González Casanova expresa: "Desde 1917 México, ha vivido bajo un régimen constitucional, y pocos gobernantes han invocado la Constitución tanto como los mexicanos. Con ella justifican su pasado, su situación actual, sus acciones futuras"<sup>47</sup>

De conformidad con el artículo 43 constitucional, el Distrito Federal es considerado como parte integrante de la Federación y por lo tanto, una Entidad Federativa. Sin embargo sus habitantes no gozan de los mismos derechos en relación al resto de las entidades y tienen una estructura político-administrativa distinta.

Por una parte, la entidad como miembro de la Federación no tiene la facultad de darse una Constitución, al respecto Felipe Tena Ramírez señala: "El Distrito Federal carece de

---

<sup>47</sup>.- Pablo González Casanova, El Estado y los Partidos Políticos en México, Tercera Edición, Ediciones Era. México, 1988. Pág. 218.

autonomía, porque no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas Estados<sup>48</sup>.

El Congreso de la Unión hace las veces de legislatura federal y local, dicho Congreso tiene facultades legislativas sobre el Distrito Federal, a pesar de haber participado en su integración toda la República, sin importar la predominancia partidista en la entidad.

"A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no tiene Constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso<sup>49</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia confirma y resume la postura mencionada, haciendo énfasis en la condición inequitativa frente a las demás entidades.

En una tesis jurisprudencial señala lo siguiente: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia

---

<sup>48</sup>.- Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 340.

<sup>49</sup>.- Ignacio Burgos Orihuela, Op. Cit., Pág. 931.

Federación"<sup>50</sup>.

La extensión geográfica del Distrito Federal ha sido determinada en la propia Constitución, parece oscura esta disposición del artículo 44 que expresa: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene.." Este precepto se complementa con dos decretos del Congreso expedidos con anterioridad.

Al referirse la Constitución al Distrito Federal, atribuyéndole el territorio "que actualmente tiene", el Constituyente de 1917 aludía al que había asignado para el Distrito Federal el Congreso de la Unión mediante los decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de 1898 por virtud de los cuales se establecieron los límites del Distrito que perduran hasta la fecha.

La segunda parte del artículo 44 confirma en forma implícita que el Distrito Federal sea el depositario de los poderes federales, lo expresa en los siguientes términos: "En el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". En este orden de ideas, si el Distrito Federal ya tiene un

---

<sup>50</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 251.

territorio determinado y delimitado, -agrego delimitado porque no se puede entender al territorio que actualmente tiene como mera extensión, ya que este es producto de los límites de la entidad- y en el supuesto cambio de poderes a otro lugar distinto del territorio actual se erigirá en Estado del Valle de México, pero el Congreso tiene facultad de asignar límites y extensión a la nueva Entidad, cuestión que es hasta cierto punto incomprensible, porque lo anterior significa reducir su territorio, ampliando así el de otro Estado, o bien, aumentarlo, lo que implicaría la disminución de la superficie de una entidad colindante.

Una propuesta de solución, solamente con respecto al Distrito Federal, es la reducción de su territorio. Aunque no es la adecuada por constituir un riesgo aún mayor para el resto de la superficie que actualmente tiene, tampoco es procedente de acuerdo a nuestra Constitución.

Conforme a la interpretación literal del artículo 44 constitucional, no se contempla el supuesto de reducir el territorio del Distrito Federal y por lo tanto la suerte que correría el resto de la demarcación.

"El cambio de residencia de los supremos poderes federales implica la creación de un nuevo Distrito Federal en

algún lugar del país<sup>51</sup>. Por lo que no es posible proponer como medida de desahogo la reducción considerable del territorio que actualmente tiene, en primer lugar por no estar contemplado constitucionalmente y en segundo lugar por no representar efectivamente una solución viable.

Independientemente de ser la solución político administrativa del problema de ser ciudadanos de segunda, por no tener la oportunidad de elegir a sus gobernantes, no se encuentra regulado en la Constitución y por lo tanto corresponde al Congreso de la Unión, por disposición expresa, determinar el futuro del resto de la Capital, en caso de que algo similar sucediera.

Es importante señalar que constitucionalmente existen restricciones para la elección de un gobernador electo por el pueblo capitalino, mejor dicho, para la coexistencia de poderes federales y locales.

Prácticamente la parte medular del problema político en el Distrito Federal emana de lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI de la Constitución General. El citado precepto obstaculiza a los capitalinos a elegir sus propios

---

51.- Eduardo Andrade Sánchez, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. Pág. 114.

gobernantes; el poder ejecutivo y legislativo, los integrantes del Poder Judicial, concretamente los magistrados del Tribunal Superior de Justicia son nombrados por el Presidente de la República.

"La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación"<sup>52</sup>.

El Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, representa en una proporción minoritaria a la voluntad popular capitalina; con una diferencia más marcada en los senadores que en los diputados. De los 64 senadores que integran la Cámara, sólo dos representan al Distrito Federal y de los 300 diputados según el principio de mayoría relativa, 40 corresponden a la Entidad, esto es, la proporción es a razón de 1 a 32 para los senadores y de 1 a 7.5 para el caso de los diputados.

La inconformidad en este rubro radica en que gran parte

---

<sup>52</sup>.- Ignacio Burgos Oribuela, Op. Cit., Pág. 931.

de los legisladores no tienen arraigo ni están conscientes de las necesidades de la Capital del país, ni mucho menos son electos por sus conciudadanos, pero si intervienen en forma directa en la creación y aprobación de leyes que regulan la vida de la parte más importante de la Federación.

Respecto al titular del Poder Ejecutivo, diremos que es en torno a esta figura en que se sustenta el punto central de discusión.

La base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional establece: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva".

El Gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción minoritaria por el pueblo de esta ciudad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella, circunstancia que corrobora la capitis diminutio política de que adolece dicho Distrito frente a los Estados en el sistema democrático en México<sup>53</sup>.

No bastó al Constituyente de 1917 imponer al Presidente

---

<sup>53</sup>.- Ignacio Burgos Orihuela, Op. Cit., Pág. 933.

de la República como gobernador nato del Distrito Federal, sino que además su ejercicio no sería en forma directa, puesto que previene la existencia de un órgano u órganos en auxilio de sus funciones.

Este órgano como se verá más adelante es el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular es el representante del órgano, más no de la Entidad, quien "a diferencia de los demás Departamentos Administrativos no tiene a su cargo asuntos generales del país, sino locales del Distrito Federal"<sup>54</sup>.

Es muy probable que cualquier modificación de fondo en la estructura de gobierno de la Capital mexicana requiera de reformas constitucionales, que de ninguna manera atentan a los principios básicos del derecho. El distinguido constitucionalista, Doctor Ignacio Burgoa, acepta la posible coexistencia de los poderes federales y locales en la entidad y expresa: "Consideramos, sobre este punto, que no surgiría ninguna interferencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito Federal por lo que a las atribuciones y facultades de uno y otro concierne, ya que, por aplicación del artículo 124 constitucional, la esfera competencial entre ambos quedaría completamente demarcada"<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>.- Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 344.

<sup>55</sup>.- Ignacio Burgoa Orihuela, Op. Cit., Pág. 942.

### 3.2- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La nueva Ley Electoral surge como respuesta al reclamo popular de un ordenamiento legal que ofreciera garantía en los comicios electorales. Ante las irregularidades observadas en las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988, el fenómeno de la inesperada movilización ciudadana en torno al proceso electoral, la copiosa votación, la demostración de la ineficiencia de la legislación electoral frente a experiencias ciudadanas como la señalada, encaminan a las autoridades a formular y proponer el Acuerdo para la Ampliación de la vida democrática. El Presidente Carlos Salinas de Gortari propuso en su Toma de Posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

*"Propongo: Primero, un acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática... tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos, modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Mi administración dará respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y efectiva participación. La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales. Comparto esa inquietud ciudadana".*<sup>56</sup>

Finalmente cristalizó la propuesta del Ejecutivo en la aprobación e iniciación de vigencia del Código Federal de

---

<sup>56</sup>.- Carlos Salinas de Gortari. Discurso Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dic. 10. 1988.

## **Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Se crea el Instituto Federal Electoral como órgano depositario de la autoridad electoral, y con sede en esta ciudad, confirmando la tendencia centralizadora de poder, que no podía faltar en una tarea tan primordial como lo es la función electoral.

El Instituto Federal Electoral se compone de delegaciones, una para cada Entidad Federativa y por lo tanto una para el Distrito Federal, denominada Junta Local Ejecutiva; integrada por vocales, consejeros y representantes de partidos políticos.

La Junta Local Ejecutiva del Distrito Federal se estructura de la misma manera que todas las de la República y tiene a su cargo la organización electoral para Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como los integrantes de la Asamblea de Representantes.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes, queda regulada de manera específica en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentando así lo establecido por la fracción VI del artículo 73 de la Carta Magna.

"Con respecto a la Asamblea de representantes, las Comisiones que suscriben estiman necesario precisar sus normas de integración a través de la incorporación de la fórmula de proporcionalidad simple que incluye el cociente natural y el resto mayor como elementos"<sup>57</sup>.

Advertimos que la incorporación de los procedimientos electorales para la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el libro octavo de este ordenamiento legal, no era necesaria. La Asamblea como órgano colegiado, sin facultades expresas para intervenir seriamente en el ejercicio del poder, bien pudiera ser regulada en un ordenamiento local, sin embargo al incorporar los procedimientos de elección de sus integrantes en un Código electoral de carácter federal, da la impresión de ser un ensayo de una futura reforma política en la Entidad.

Se pueden observar en el citado Código las siguientes peculiaridades:

1.- El Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral se suma al gran número de organismos públicos con sede en el Distrito Federal, favoreciendo así la concentración que afecta a la ciudad.

---

<sup>57</sup>.- Considerandos de la Inicitativa de Ley, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. México, 1990.

2.- Sin hacer ninguna distinción, el Distrito Federal se sujeta a la estructura federal de organización electoral como sucede en todo el país.

3.- El Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula los procedimientos de elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, haciendo el papel de Ley reglamentaria del artículo 73 fracción VI.

### 3.3.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Con el objeto de reglamentar el artículo 73 constitucional, fracción VI, base 1a. se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En esta ley se pueden apreciar autoridades con funciones de gobierno, producto de una serie de delegación de facultades a partir del Ejecutivo Federal.

No resulta ser muy precisa la denominación de Departamento del Distrito Federal por terminología jurídica, teórica y prácticamente, no constituye un Departamento Administrativo puesto que estas dependencias por su naturaleza misma, tienen a su cargo un sólo ramo de la Administración

Pública<sup>58</sup>.

El artículo primero de la Ley del Departamento del D.F. expresa:

"El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente"

Entonces el Órgano a que se refería la Constitución resulta ser el Jefe del Departamento del Distrito Federal. "Es pues, el Departamento del Distrito uno de los Departamentos Administrativos que, al par de las Secretarías de Estado, auxilian al Jefe del Ejecutivo"<sup>59</sup>. El nombramiento y remoción del titular del Departamento del D.F. ya ha sido establecido en la propia Constitución, en el artículo referente a las facultades exclusivas del Presidente.

Con objeto de distribuir la administración de la ciudad se crean órganos desconcentrados, cuyo titular denominado

---

<sup>58</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 257.

<sup>59</sup>.- Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 344.

"Delegado" es nombrado y puede ser removido libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República:

"Anteriormente las Delegaciones que hoy forman el Distrito Federal eran denominadas Delegaciones Políticas, pero a partir de la Ley de 1970 se les ha llamado simplemente Delegaciones del Distrito Federal"<sup>60</sup>.

Dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal, existen diversos órganos, los cuales se pueden dividir de la siguiente manera:

- 1.- Pertenecientes a la administración pública centralizada.
- 2.- Organos desconcentrados.
- 3.- Organos descentralizados.
- 4.- Empresas de participación estatal.

El capítulo segundo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 17 al 21 establece las funciones del Departamento, divididas en cinco rubros:

- a) Materia de Gobierno.
- b) Materia Jurídico-Administrativa.
- c) Materia de Hacienda.

---

<sup>60</sup>.- Javier Aguirre Vissuetz, Op. Cit. Pág 148.

- d) Materia de Obras y Servicios.
- e) Materia Social y Económica.

Además de los anteriores órganos, existen los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que se encuentran regulados por el capítulo V de la ley en estudio, de acuerdo al artículo 44 son los siguientes:

- 1.- Comités de manzana.
- 2.- Juntas de vecinos.
- 3.- Asociaciones de residentes.
- 4.- Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Estos órganos serán estudiados en el capítulo que precede.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ha tratado de establecer las condiciones óptimas en beneficio de la población capitalina, sus disposiciones en materia de servicios públicos y la intención de contar con órganos que representen la voluntad de sus habitantes no satisfacen hasta ahora las inquietudes para mejorar la demanda democrática en la Capital.

Todo esto fue el marco jurídico referente al Gobierno del Distrito Federal, modificar la estructura gubernamental requiere reformas legales, desde la Carta Magna hasta las leyes y reglamentos. El derecho en su carácter dinámico tiende

a normar la vida social cuando ésta lo reclama a través de sus voceros naturales. "El sistema del orden jurídico positivo vigente, el cual descansa en última instancia sobre la opinión pública, y es influido decisivamente por dicha opinión, en cuanto a sus contenidos, en cuanto a su mantenimiento, y en cuanto a su reforma y evolución"<sup>61</sup>. Si estamos bajo un régimen democrático, en donde la voluntad del pueblo por alcanzar sus ideales es respetada, no hay barreras en la transformación jurídica para lograrlo, claro está, respetando principios de convivencia e instituciones jurídicas.

---

<sup>61</sup>.- Luis Recasens Siches, Sociología; Vigésima Edición, Editorial Porrúa. México, 1986. Pág. 608.

*CAPITULO CUARTO*

**REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS ORGANOS  
POLITICOS DE GOBIERNO**

## C A P I T U L O    I V

**REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS ORGANOS POLITICOS DE  
GOBIERNO**

Por disposición constitucional es el Presidente de la República quien gobierna al Distrito Federal a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, originando inconformidad a los partidos políticos de oposición y el desconcierto de los juristas reconocidos y analistas políticos, siendo esta situación la más controvertida en lo que concierne a la capital mexicana. Lo anterior se funda en el hecho de tener un gobernante electo, pero con intervención directa de los habitantes de toda la República. El problema se agrava cuando los resultados electorales nacionales no son congruentes con los obtenidos en esta Entidad, en otras palabras, para elegir al gobernante del Distrito se requiere de una elección presidencial en donde todos toman la decisión, independientemente de que los capitalinos no estén de acuerdo, esto queda ilustrado claramente con los resultados electorales de 1988; oficialmente Carlos Salinas de Gortari gana las elecciones presidenciales pero su programa de gobierno no convence a los defensores, obteniendo en consecuencia una derrota en el Distrito Federal.

De acuerdo a los datos oficiales vertidos de las elecciones presidenciales de 1988 en el Distrito Federal, se aprecia que el actual Presidente, Lic. Carlos Salinas de Gortari obtuvo un segundo lugar con un 27.5 % de los votos emitidos en esta Entidad.

**VOTACION TOTAL EN EL DISTRITO FEDERAL POR CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1988.<sup>62</sup>**

<u>CANDIDATO</u>	<u>VOTOS</u>	<u>% GLOBAL</u>
Manuel J. Clouthier del Rincón	636,942	22.3 %
Carlos Salinas de Gortari	788,547	27.5 %
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	1'394,784	48.7 %
Gumersindo Magaña Negrete	22,769	0.8 %
Rosario Ibarra de Piedra	<u>21,291</u>	<u>0.7 %</u>
<b>TOTAL</b>	<b>2'864,333</b>	<b>100.0 %</b>

Indirectamente al depositar el voto en las urnas para elegir al Presidente de la República, el capitalino en conjunto con el resto de la República elige simultáneamente a su gobernador local.

Para tratar de aminorar la inconformidad se han creado, también por iniciativa gubernamental, y no popular, órganos que intentan representar auténticamente la voluntad

---

62.- Fuente: Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el día 8 de septiembre de 1988. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

capitalina, tal es el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

#### 4.1.- JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DELEGADOS POLITICOS

En la actualidad la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal es muy cuestionada debido a la ilegitimidad con que ostenta este cargo, aunque dentro del marco de la legalidad por disposición constitucional y concretamente la Ley Orgánica del D.D.F.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica respectiva, corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste. De tal modo que sus funciones se circunscriben de acuerdo con la ley, a representar exclusivamente al órgano destinado para la administración del Distrito Federal, pero no para representar precisamente a este último. Por lo que se puede concluir que en estricto sentido jurídico este Jefe del Departamento no representa a la Capital, sino a un organismo destinado a la administración de la misma.

De acuerdo con el artículo 89 constitucional es facultad exclusiva del Presidente de la República nombrar y remover

libremente al "titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal". Esta "facultad que le da al Presidente gran influencia personal"<sup>63</sup> trae como consecuencia una marcada dependencia del funcionario designado, ya que además está condicionado a ser removido si así lo considera conveniente el Presidente. Al respecto Jorge Carpizo señala: "En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el Presidente a su completa discreción"<sup>64</sup>. Lo anterior le resta el carácter de autoridad al Jefe del Departamento porque no puede ser considerado como tal cuando depende en gran medida del Presidente, en primer lugar por el nombramiento, que ya de por sí implica agradecimiento y en segundo lugar, por la facultad discrecional de remoción que sugiere por lo regular sumisión, lamentablemente lo mismo sucede con los demás Departamentos Administrativos.

Arnaldo Córdova, político opositor al sistema, se vale de estos argumentos para no reconocer el carácter de autoridad al Jefe del Departamento:

"Responsable sólo ante quien lo designa y lo remueve libremente, el Presidente de la República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal aparece formalmente como un

---

<sup>63</sup>.- Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*; Op. Cit., Pág. 117.

<sup>64</sup>.- *Idem.*, Pág. 117.

empleado administrativo y no como una verdadera autoridad política<sup>65</sup>.

Quien gobierna definitivamente es el Presidente de la República, dejando al Jefe del D.D.F. las funciones de representación del Departamento del Distrito Federal y su administración, aunque la Ley Orgánica respectiva le da facultades para actuar con cierta independencia como podría ser el nombramiento y remoción de los delegados, lo mismo tiene que ser aprobado por el señor Presidente.

Creo que hasta el momento está bastante clara la posición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quedando resumida en que es un funcionario designado y removido libremente por el Presidente de la República.

Sin embargo nuestro tema se refiere al aspecto democrático; desde el punto estricto de la elección no hay nada que discutir, el Regente es un individuo que representa al Órgano de Gobierno del Distrito Federal sin un mandato popular directo, sino que emana de la decisión del Presidente de la República que para ser gobernante de la Capital resulta ser un gobernante electo indirectamente, por la participación de todo el país en su designación. Tomando en consideración

---

<sup>65</sup>.- Arnaldo Córdova, Discurso Presentado ante la Cámara de Diputados.

todo lo expuesto, estamos en presencia de un régimen antidemocrático, pero dado el caso que no es el único factor como ya quedó señalado en el capítulo primero, es necesario considerar la circunstancia especial de la gran ciudad y buscar soluciones evidentes de la participación de los capitalinos en la toma de decisiones que afecten o beneficien sus intereses, es menester recurrir a la expresión de las necesidades de la población.

Con el objeto de distribuir la administración de la ciudad, se divide el territorio del Distrito Federal en dieciséis partes denominadas delegaciones. El titular de las delegaciones se denomina delegado por la transmisión de facultades, es designado y removido libremente por el Jefe del Departamento con acuerdo del Presidente.

Es importante reflexionar sobre esta situación, la Constitución en su artículo 73, fracción VI contempla una delegación de facultades para ejercer el Gobierno del Distrito Federal en el órgano u órganos que determine la ley respectiva. Ahora bien, esta ley señala que es el Departamento del Distrito Federal, y en ella misma establece la regulación de las Delegaciones y sus titulares, los que llegan a sus cargos de una manera no democrática.

De lo anterior se deduce que no es un obstáculo

constitucional la elección popular de los delegados, sino más bien de carácter reglamentario. Bien puede establecerse en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal la existencia de un sistema de elección en lo que actualmente se conoce como delegaciones, sin contravenir lo estipulado en la Ley Suprema.

El delegado es la autoridad más próxima a los habitantes del Distrito Federal. Sin embargo, la cantidad de habitantes e infraestructura de cada delegación la hace más similar a una Entidad Federativa que a un Municipio de la República, las condiciones demográficas han rebasado las expectativas esperadas de una ciudad. Todo esto en su conjunto hace que el delegado tenga a su cargo responsabilidad, presupuesto y autoridad sobre un número considerable de habitantes, en algunos casos rebasa a la de cualquier Estado.

Podemos deteminar que las coincidencias entre Delegaciones y Municipios son las siguientes:

- 1.- Ambas son la base de la división territorial y de la organización político y administrativa en su entidad.
- 2.- Ambos ejercen autoridad sobre los habitantes que se encuentran en su demarcación territorial.

Entre las convergencias que se aprecian podemos citar:

- 1.- El municipio es la institución que tiene el origen

democrático más puro<sup>66</sup>, mientras que en la delegación las autoridades llegan al cargo por designación del superior jerárquico.

2.- La temporalidad en el cargo es determinada para las autoridades municipales e indeterminada en el caso de los delegados.

3.- El Ayuntamiento, autoridad del municipio, es un órgano colegiado, mientras que en la delegación no lo es.

4.- Las funciones de gobierno son más amplias para las autoridades municipales que para los delegados.

5.- El Municipio tiene facultad para administrar libremente su hacienda y obtener otros ingresos derivados de la prestación de servicios, participaciones federales y percepción de contribuciones por concepto de la propiedad inmobiliaria, mientras que las delegaciones se encuentran en un estado absoluto de dependencia frente al Jefe del Departamento.

#### **4.2.- ASAMBLA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.**

Órgano de reciente creación, el 19 de junio de 1986 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que contiene la convocatoria dirigida a los capitalinos,

---

<sup>66</sup>.- Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 153.

consistente en una consulta sobre la renovación político electoral, y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. El fruto de lo anterior fue la incorporación a la Carta Magna de un Órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sus miembros fueron elegidos por primera vez el 6 de julio de 1988. Hay hasta el momento un excecpticismo acerca de la función que pueda desempeñar como Órgano representativo. En un principio dadas las condiciones políticas imperantes en la Ciudad, no convencia su presencia, eran frecuentes expresiones dirigidas a este Órgano tales como: "Su efectividad está aún por verse"<sup>67</sup>.

Es difícil encuadrar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro de uno de los tres poderes, por lo que se deduce que no pertenece a ninguno de los ya conocidos.

En primer lugar, el poder ejecutivo del Distrito Federal se encuentra reservado para el Presidente de la República por disposición constitucional.

El poder legislativo está a cargo del Congreso de la Unión, al tener facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, no deja posibilidad alguna para que otro

---

<sup>67</sup>.- Mauricio Rossell Avitia, Génesis y Metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional; Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa. México, 1989. Pág. 106.

órgano así también lo haga.

De ninguna manera podríamos encuadrarlo dentro del Poder Judicial, puesto que sus funciones no corresponden a tal poder y ésta se encuentra completamente definido y depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

De acuerdo con la ley orgánica respectiva la Asamblea tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias de servicios públicos básicos requeridos por los habitantes del Distrito Federal.

Sin embargo la elección de los miembros de la Asamblea se regula por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; atiende a razones meramente constitucionales, porque políticamente no las hay, a no menos que sean las de dar imagen e investidura legal a la Asamblea.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un cuerpo colegiado que se integra por 66 asambleístas, de los cuales 40 son electos según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional. Los miembros de la Asamblea se renuevan por completo cada tres años.

Su integración corresponde a la tendencia partidista que

puedan tener los candidatos en cada uno de los distritos electorales uninominales y al resultado en porcentajes de la votación total emitida en la Entidad.

Hay esperanzas en que la Asamblea de Representantes llegue a ser un verdadero organismo de representación, seguido por un pleno respeto y ejecución en sus determinaciones, algunos consideran que su creación es un paso adelante a la reincorporación de los derechos políticos de los ciudadanos.

De nada sirve un organismo que represente fielmente a la población si no tienen trascendencia sus resoluciones, o son vistas con renuencia las observaciones planteadas en ciertos fenómenos sociales. Debe tener una presencia, investidura originada de facultades como la creación y aprobación de leyes, que realmente mantenga la soñada idea del Barón de Montesquieu en el papel de la división de poderes.

Nuestra de la debilidad con que se conduce este órgano fue la postura del Jefe del Departamento del Distrito Federal en relación con el programa "Hoy no circula". Se implementó en abril de 1990 un sistema de consulta popular sobre la permanencia del programa a sectores que indiscutiblemente lo defenderían, optando por considerar la opinión de seguros aliados. "Hubo también llamadas telefónicas -del propio Regente- a los dirigentes de los grupos ecologistas más

representativos. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México también fue considerado<sup>68</sup>.

Los integrantes de la Asamblea manifestaron sus puntos de vista respecto a la prolongación del programa, pero no fueron tomados en cuenta, posiblemente por no haber sido llamados a consulta, concluyendo en la permanencia por tiempo indefinido de la medida contra la contaminación. "Como los consultados se manifestaron en pro de mantener el programa, el Jefe del D.D.F. decidió alargarlo, aun contra las propuestas de sus colaboradores y de los miembros de la Comisión de Ecología de la A.R.D.F."<sup>69</sup> También quedó de manifiesto la dependencia y falta de autonomía de los integrantes del partido en el gobierno frente al encargado del gobierno capitalino, "la noche anterior al anuncio. Camacho Solís llamó al líder de la Asamblea y así se lo hizo notar. Fernando Ortiz Arana no tuvo más remedio que disciplinarse"<sup>70</sup>.

Realmente podríamos avanzar en el camino democrático de una compleja ciudad si existe verdaderamente voluntad política mediante propuestas y soluciones que convengan a la población

---

68.- Proceso número 714, Pág. 121.

69.- Idem.

70.- Idem.

de una tendencia desligada del tradicional partidismo.

El respeto de los auténticos órganos de representación popular es un factor primordial para recobrar la credibilidad de la población frente a los discursos demagógicos de las autoridades, quienes buscan apaciguar de "momento" el reclamo de los habitantes, llegando incluso a incorporar en el texto constitucional órganos colegiados, a los que más tarde no se les reconocen opiniones producto de una plural deliberación, tanto en individuos como en ideología.

Por consiguiente, para lograr la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos, el primer paso sería la creación de un órgano colegiado, compuesto por ciudadanos electos exclusivamente por habitantes del Distrito Federal y dotado de facultades legislativas amplias, expresas en un ordenamiento legal, con el propósito de que se observe un respeto en el ejercicio de sus funciones, y servir como fuerza equilibradora del poder ejecutivo y judicial, el cual considero es necesario preservar bajo ciertas modalidades.

La implantación de un Congreso Local en el Distrito Federal no atenta contra la preservación de la calidad de la ciudad como sede de los poderes federales, el artículo 124 constitucional resolvería en parte el problema ante una eventual incompatibilidad de facultades entre autoridades

federales y locales, bastaría con expresar en el texto de la Constitución aquellas atribuciones propias del Congreso de la Unión, indispensable para el desarrollo de sus funciones.

Una solución como la anterior no sólo resolvería el problema democrático en su fase electoral, sino además en la operatividad de las actividades de los legisladores. "La existencia de un Congreso Local estimamos que sería ventajosa, puesto que los miembros del Congreso de la Unión no siempre están en posibilidades de conocer con exactitud las necesidades particulares del Distrito Federal. El Congreso Local asimismo podría dedicar mayor tiempo al estudio y discusión de las iniciativas de ley presentadas, lográndose en consecuencia mayor precisión en la técnica legislativa"<sup>71</sup>.

#### 4.3.- CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Los comités de manzanas, las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y el Consejo Consultivo del Distrito Federal son considerados de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como órganos

---

<sup>71</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 288.

de colaboración vecinal y ciudadana. "Tanto el Consejo Consultivo como los demás órganos que las leyes han llamado de colaboración ciudadana, se crearon con la finalidad presunta de dar participación a los residentes del Distrito Federal en la actividad político-administrativa de esta entidad, pues, desaparecidos los Ayuntamientos, los ciudadanos del Distrito Federal quedaron relegados a la categoría de segunda clase, al no poder elegir a sus autoridades político-administrativas"<sup>72</sup>.

La elección de los miembros del Consejo Consultivo del Distrito Federal es realizada en base a otros órganos de colaboración ciudadana, uno va derivando del otro, partiendo desde el Jefe de Manzana, que es la forma más elemental de representación ciudadana, hasta el Consejo Consultivo.

"El Consejo Consultivo del Distrito Federal es un órgano de colaboración ciudadana integrado por dieciséis miembros, cada uno de ellos Presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente a su domicilio"<sup>73</sup>.

La estructura del Consejo Consultivo la podemos ilustrar de la siguiente manera:

---

<sup>72</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit., Pág. 280.

<sup>73</sup>.- Artículo 1º, Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Primer Nivel: Comités de manzana.

Segundo Nivel: Asociación de residentes.

Tercer Nivel: Juntas de vecinos.

Cuarto Nivel: H. Consejo Consultivo del Distrito Federal.

El primer nivel, que como ya se dijo, es el auténtico representante de la ciudadanía, va conformando los siguientes en el orden que aparecen por nivel, hasta llegar al Consejo Consultivo.

Bien pudiera haber sido el Consejo Consultivo un genuino medio de representación popular, sin embargo a mi parecer son dos los obstáculos que lo impiden:

1.- Cada integrante del Consejo es a su vez presidente de la Junta de Vecinos, éste ha sido electo por mayoría de votos de la Junta que proviene<sup>74</sup>. La población capitalina, en esencia, ya no participó en este acto, por lo que resulta ser una forma indirecta de elección.

2.- Si el Consejo tiene facultades de proponer, informar y opinar sobre la problemática en la ciudad<sup>75</sup>, las autoridades tal vez los escuchen, pero no están obligados

---

<sup>74</sup>.- Artículos 10 y 11, Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

<sup>75</sup>.- Artículo 51, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

formalmente a actuar conforme a sus propuestas, informes u opiniones.

"El Consejo Consultivo de la Ciudad, que pretende ser un ensayo de representación popular de los habitantes, sin que, en nuestra opinión se logre, ya que no es de elección popular directa"<sup>76</sup>.

Hasta antes de la reforma del 5 de diciembre de 1978 a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el presidente del Consejo era el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo que resultaba inadmisibles para los fines que fue creado el Consejo, puesto que si se trataba de atenuar los estragos causados por la falta de representatividad en la capital, donde un Presidente gobierna por mandato constitucional a través de un Jefe de Departamento y que este último era a final de cuentas quien presidía dicho Consejo, y así de alguna manera poderlo manipular; no era conveniente su presencia. Con la citada reforma se deja en manos de los integrantes del Consejo Consultivo la designación de su presidente.

El Consejo es un órgano apartidista, pues se integra sin tomar en consideración la ideología partidista de sus

---

<sup>76</sup>.- Miguel Acosta Romero, Op. Cit. Pág. 263.

miembros, pero sin lugar a duda es un órgano político; su presencia obedece a fines meramente políticos, además de que ciertas opiniones emanadas de su presidente demuestran que tiene peso político en la toma de decisiones del gobierno de la Ciudad, un ejemplo es el cierre de la Refinería 18 de marzo, actitud del gobierno como respuesta a las gestiones del Consejo Consultivo: "El Doctor Teodoro Césarman Vitis, quien imprimió gran dinamismo a la organización vecinal en su carácter de presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, realizó las primeras gestiones que concluyeron en la clausura de la refinería"<sup>77</sup>.

Definitivamente que el Consejo Consultivo de la Ciudad de México es ahora, un organismo que trata de apaciguar el reclamo de tener representantes electos, su presencia corresponde a intereses institucionales que justifiquen el actual régimen capitalino. No obstante su presencia, dista mucho de ser un auténtico órgano representativo por las razones antes expuestas.

---

<sup>77</sup>.- Manuel Magaña Contreras, Siete Regentes y un Reportero. De Struchbertu a Camacho Solís; Primera Edición. Editorial Apolo. México, 1991. Pág. 290.

***CAPITULO QUINTO***

**POLITICA Y SOCIEDAD EN EL DISTRITO FEDERAL**

## C A P I T U L O V

POLITICA Y SOCIEDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

## 5.1.- SISTEMA ELECTORAL

Como se ha expuesto en el capítulo tercero, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las disposiciones necesarias para la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y en su caso, el Presidente de la República.

El proceso electoral de 1991 ensayó la nueva Ley Electoral denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este creó instituciones, formalidades y representaciones que, aunados al dinámico comportamiento electoral de la ciudadanía y la vez emergente cultura política nacional, dieron a las elecciones carácter, interés, formalidad y resultados inesperados por todos los partidos políticos<sup>78</sup>.

El Instituto Federal Electoral ejerce sus funciones en

---

<sup>78</sup>.- Memoria del Proceso Electoral 1991. Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal del Instituto Federal Electoral.

todo el territorio nacional de acuerdo a una estructura compuesta por 32 delegaciones, una en cada Entidad Federativa, de las cuales una pertenece al Distrito Federal; y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal, de las cuales 40 pertenecen al Distrito Federal<sup>79</sup>.

La delegación electoral del Distrito Federal, así como las del resto de la República se integra por: La Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. De los tres órganos, el último es el único con funciones políticas, el primero tiene funciones meramente administrativas y en cuanto al segundo, el Vocal Ejecutivo, no hay justificación para ser aislado como órgano, pues su actividad depende y es inherente a los otros dos órganos.

El Consejo Local, órgano con atribuciones electorales, durante el proceso electoral se integra con "cinco consejeros que serán los cinco vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales"<sup>80</sup>. De igual manera es la integración de las subdelegaciones y por consiguiente, los Consejos Distritales.

---

<sup>79</sup>.- Artículo 71, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>80</sup>.- Artículo 102, C.O.F.I.P.E.

Un aspecto importante de las elecciones en el Distrito Federal es la extrema vigilancia a que se ve expuesto todo el proceso electoral, tanto por observadores nacionales como por extranjeros, estos últimos con un carácter limitado, al no estar autorizados para vertir opiniones en materia política según mandato constitucional. El interés de la nación y del resto del mundo en el proceso electoral de la capital mexicana, hacen de este un proceso alejado de prácticas viciadas y con resultados confiables.

Se puede decir que el sistema electoral en el Distrito Federal está preparado para llevar a cabo elecciones tendientes a formar un Congreso Local. La división territorial en los cuarenta distritos electorales aún es válida; en lo que respecta al seccionamiento de cada uno de ellos, algunos requieren de ciertos ajustes con el objeto de equilibrar el número de habitantes que los integran y así lograr una representación proporcional en el órgano colegiado legislativo.

Ahora bien, además de las elecciones federales, la Capital cuenta con un sistema electoral para integrar el Consejo Consultivo de la Ciudad, que a diferencia de los anteriores, éste es un sistema de elección indirecta<sup>81</sup>,

---

<sup>81</sup>.- Artículo 45, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

regulado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El proceso electoral se inicia con la única votación directa en cada una de las aproximadamente cuarenta y tres mil manzanas de la ciudad, los vecinos acuerdan por mayoría de votos quien será su representante y demás miembros de la Mesa Directiva compuesta por:

- 1.- Jefe de Comité o de Manzana.
- 2.- Secretario.
- 3.- Primer Vocal.
- 4.- Segundo Vocal.
- 5.- Tercer Vocal.

Pero es hasta ahí donde termina la voluntad popular en la decisión para integrar a los otros niveles de este órgano político, que culmina con la designación del Presidente del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En efecto, para elegir al Presidente del Consejo Consultivo; primero se celebran elecciones de Comité de Manzana en forma directa, los que en su conjunto integrarán la Asociación de Residentes en una colonia y posteriormente en cada Delegación se integrará la Junta de Vecinos, compuesta por los miembros de las Asociaciones de Residentes de la Delegación. Los presidentes de las Juntas de Vecinos serán los miembros de Consejo Consultivo y entre ellos nombrarán al Presidente<sup>82</sup>. Es fácil observar que desde un principio los capitalinos delegan su voluntad de ser representados en los

---

<sup>82</sup>.- Artículo 49, L.O.D.D.F.

Comités de Manzana y éstos sucesivamente hasta la elección del Presidente del Consejo, por lo que se puede deducir que el propio Consejo carece de una representación plena.

#### **5.1.1.- RESPUESTA AL COFIPE EN LAS ELECCIONES DE 1991.**

Las elecciones federales del 18 de agosto de 1991, en las que tuvieron lugar la renovación de la mitad del Senado de la República, de los cuales uno corresponde al Distrito Federal; 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, 40 pertenecientes al Distrito Federal y la renovación en su totalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se desarrolló en un ambiente de paz social y sorprendentes resultados.

El proceso electoral fue desarrollado en el Distrito Federal por la Junta Local Ejecutiva y el Consejo Local, siguiendo las disposiciones, tiempos y acciones prescritas por la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como por los acuerdos normativos e interpretativos de las leyes del Consejo General, las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, y los acuerdos del Consejo Local y de los Consejos

**Distritales<sup>83</sup>.**

Durante el proceso electoral se llevaron a cabo 18 sesiones de Consejo Local con el 89.3 % de asistencia<sup>84</sup>.

El amplio catálogo de leyes, acuerdos, resoluciones e interpretaciones fueron la directriz normativa para la conducción del proceso electoral, al que se sujetó el trabajo profesional y objetivo de los servidores públicos en los órganos electorales.

Contendieron 10 partidos políticos:

- 1.- Partido Acción Nacional.
- 2.- Partido Revolucionario Institucional.
- 3.- Partido Popular Socialista.
- 4.- Partido de la Revolución Democrática.
- 5.- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
- 6.- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- 7.- Partido Demócrata Mexicano.
- 8.- Partido Revolucionario de los Trabajadores.
- 9.- Partido del Trabajo.
- 10.- Partido Ecologista de México.

El proceso electoral se mostró confiable, en cuanto que hubo apertura de información al público en general, especialmente para los partidos políticos contendientes; desde la designación de los funcionarios de los cuarenta distritos electorales uninominales, funcionarios de casilla, emisión de

---

<sup>83</sup>. - Memoria del Proceso Electoral Federal, Op. Cit.

<sup>84</sup>. - Iden.

las credenciales de elector, designación de los consejeros ciudadanos hasta la calificación electoral. Salvo algunos incidentes que fueron impugnados en su oportunidad y resueltos los calificados como procedentes, el proceso electoral en esta ciudad se mantuvo a nivel de una sociedad civilizada; consciente y respetuosa de las instituciones vigentes.

Considerando que el promedio de los votos emitidos en las urnas para la elección de senador, diputados y assembleistas fue de 3'473,312 sufragios, y de acuerdo con las cifras oficiales de la población ciudadana en el Distrito Federal en 1991, se puede apreciar que un 35 % de los ciudadanos no sufragaron, porcentaje que se reduce a un 23 % considerando exclusivamente el padrón electoral, es decir, los ciudadanos que habían obtenido materialmente su credencial de elector<sup>85</sup>.

Cualquiera que sea la causa del abstencionismo, no deja de ser un obstáculo en la vida democrática de una ciudad, donde la participación constituye factor primordial en el desarrollo político hacia el avance de una sociedad más justa y acorde a nuestros tiempos.

Los resultados oficiales en las elecciones dan el triunfo

---

<sup>85</sup>.- Ver cuadros 1, 2, 3 y 4.

contundente al Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, al obtener las constancias de mayoría relativa de diputados en todos los distritos electorales uninominales. El partido en el poder se reivindica ante los intereses ciudadanos, prueba de ello es la actual conformación de la Asamblea de Representantes. Algunos partidos de la oposición argumentan la manipulación de los votos emitidos por los capitalinos y otras prácticas viciadas durante la jornada electoral, argumentos que se desvanecen al no poder aportar las pruebas suficientes.

Los resultados oficiales fueron los siguientes:

a).- Constancia de mayoría relativa al candidato a Senador, Manuel Aguilera Gómez por el Partido Revolucionario Institucional.

b).- 40 constancias de mayoría relativa para los candidatos a diputados por el Partido Revolucionario Institucional.

c).- 40 constancias de mayoría relativa para los candidatos a la Asamblea de Representantes, la cual, una vez asignados los Asambleístas por el principio de representación proporcional quedó conformada de la siguiente manera:

INTEGRACION DE LA SEGUNDA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL  
DISTRITO FEDERAL.

PARTIDO	INTEGRANTES	PORCENTAJE
P.R.I.	40	60.6
P.A.N.	11	16.7
P.R.D.	7	10.6
P.F.C.R.N.	5	7.6
P.P.S.	2	3.0
P.A.R.M.	1	1.5
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>100.0 %</b>

CUADRO 1.  
POBLACION ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

	ABSOLUTOS		%	%	%
POBLACION TOTAL *	8'278,895	100.0			
POBLACION CIUDADANA **	5'343,143	64.5	100.0		
CATALOGO DE ELECTORES **	5'205,222	62.9	97.4	100.0	
PADRON ELECTORAL **	4'837,678	58.4	90.5	92.9	100.0
LISTADO NOMINAL **	4'510,792	54.5	84.4	86.7	93.7

\* Fuente: Datos Preliminares del XI Censo de Población, 1990. INEGI.

\*\* Fuente: Datos al Cierre del Programa Nuevo Padrón Electoral, 1991.

**CUADRO 2.**  
**RESULTADOS DE LOS COMPUTOS EN LA ENTIDAD FEDERATIVA DE**  
**LA ELECCION DE SENADORES Y ENTREGA DE CONSTANCIAS DE MAYORIA.**

PARTIDO	ELECCION DE SENADOR
PAN	637 103
PRI	1'515 047
PPS	430 786
PRD	
PFCRN	393 239
PARM	69 565
PDM	57 404
PRT	50 550
PEM	136 278
PT	37 108
VOTOS DE CANDIDATOS NO REGISTRADOS	2 575
VOTOS ANULADOS	150 328
T O T A L	3'479 893

**CUADRO 3.  
RESULTADOS DEL COMPUTO DE CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL  
DE LA ELECCION DE DIPUTADOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL**

P A R T I D O	ELECCION DE DIPUTADOS R.P.
PAN	657 571
PRI	1'533 483
PPS	101 394
PRD	402 269
PFCRN	286 158
PARM	68 686
PDM	43 995
PRT	39 824
PEN	144 337
PT	36 948
VOTOS VALIDOS	3'314 659
VOTOS NULOS	151 128
T O T A L	3'465 787

**CUADRO 4.  
RESULTADO DEL COMPUTO DE LA ELECCION DE REPRESENTANTES  
A LA A.R.D.F. POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL  
Y OTORGAMIENTO DE CONSTANCIAS DE ASIGNACION.**

P A R T I D O	ELECCION DE ASAMBLEISTAS DE R.P.
PAN	657 385
PRI	1'520 882
PPS	104 043
PRD	399 324
PFCRN	258 995
PARM	69 904
PDM	45 007
PRT	40 455
PEN	164 074
PT	39 356
VOTOS VALIDOS	3'321 425
VOTOS NULOS	152 833
T O T A L	3'474 258

## **S.2.- INSTITUCIONES TRADICIONALES Y LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS DE OPOSICION.**

Al ser un reflejo fiel el Distrito Federal de la actividad política nacional, por ser el escenario de las disputas en la contienda por el poder y solución para mantener el bienestar de la comunidad, los partidos políticos ven en esta ciudad la oportunidad para mostrar su propuesta y por lo tanto, la postura que ofrecen ante la problemática social y política.

Es trascendente el estudio y análisis de la postura del Partido Revolucionario Institucional por ser el partido en el poder y tener a su alcance los medios humanos para las reformas legales requeridas, como por ser quien tiene la posibilidad de aplicarlas.

El Senador Manuel Aguilera Gómez del Partido Revolucionario Institucional, y en su carácter de Presidente ese Partido en esta entidad ha hecho diversos comentarios de lo que podría ser la resolución aprobada por los medios legales y políticos adecuados.

El dirigente del P.R.I. en la Capital reconoce la

necesidad de una reforma en lo que se refiere a los delegados, considera como una necesidad que los delegados no lo sean por designación, sino por elecciones públicas bajo el voto directo de los ciudadanos, esto es, un titular del Departamento del Distrito Federal designado y los delegados, electos. Con esto se trata de retroceder a las condiciones de la capital a principios de siglo y hasta 1928<sup>86</sup>.

En caso de tomarse esta medida como válida, sería un logro de avance en la democracia tradicional, pero lo único que obtendrían al intentar retroceder a inicios de siglo y resolver este problema moderno sería crear muchos otros, entre ellos la desorganización administrativa e inestabilidad social.

Además cabe mencionar que las circunstancias actuales son distintas a las prevalecientes en las primeras dos décadas de este siglo; con la presencia de autoridades delegacionales electas, el designado por el Poder Ejecutivo Federal, sea cual sea el nombre que se le dé, quedaría como una mera figura decorativa. Los funcionarios electos entrarían, entonces sí, en pugna con el designado arbitrariamente. En este supuesto sí es admisible y lógico pensar en la incompatibilidad de autoridades, aunque en este caso sean de un mismo nivel, es

---

<sup>86</sup>.- Manuel Aguilera Gómez, Discurso Pronunciado el 21 de noviembre de 1991.

decir, el local, pero de un origen distinto.

El Partido Revolucionario Institucional trata de preservar la actual conformación político administrativa en el Distrito Federal, intentan confundir el fondo del asunto político con la formalidad jurídica. Lo anterior se refleja cuando desecha la posibilidad de convertir a la Asamblea de Representantes en un Congreso Local por la sencilla razón de que el primero fue creado como un órgano de representación y al cual se le han conferido facultades de carácter reglamentario<sup>87</sup>.

La indisponibilidad en su máxima expresión queda confirmada, si la transformación de la Asamblea a un Congreso Local implica necesariamente una reforma a la Constitución, los argumentos son tendenciosos. Basta con la desaparición de la Asamblea de Representantes y la creación del Congreso Local.

La oposición en la capital mexicana tiene un programa de acción que en la mayoría de los casos sólo se circunscriben a intentar desacreditar al partido en el poder, al menos en esta entidad, como lo demuestran los resultados oficiales de las pasadas elecciones en 1991, no existe una gran cobertura

---

<sup>87</sup>. - Manuel Aguilera Gómez, Discurso Pronunciado el 21 de noviembre de 1991.

de multiancia de la oposición, esto les impide mantener con firmeza una imagen de liderazgo y un plan de gobierno emanado de la vigente realidad social.

Los partidos de oposición se muestran intransigentes en su propuesta de reformas, pues insisten en establecer un modelo similar al de los demás Estados de la Federación, basado principalmente en la erección del Estado 32, sin importar las consecuencias sociales y económicas que esto implica.

La oposición propone un sistema de gobierno tradicional, donde exista el régimen municipal, con gobernador electo en la Entidad, un Congreso Local propio y un poder judicial independiente de las autoridades federales. Olvidan por un momento que es necesario la existencia de una capital en la República y que en cualquier parte del país donde se establezca habrá modalidades que la hagan distinta a las demás entidades. La controversia se suscita porque aquí reside un porcentaje considerable de la población nacional y ellos no tienen una participación efectiva e inmediata en la toma de decisiones.

El Partido Acción Nacional, el de mayor arraigo en la oposición de la vida política contemporánea en México, ha propuesto desde años atrás la creación del Estado del Valle

de México dentro de los límites del Distrito Federal, con base en las siguientes consideraciones:

*Primera.- La democratización del Distrito Federal consistente en la reintegración a los capitalinos de sus derechos locales.*

*Segunda.- para ello, es necesario que el D.F. se convierta en Estado para que pueda elegir Gobernador, Congreso Local y Autoridades Administrativas Locales.*

*Tercera.- Por cuestiones sociales, económicas, históricas, culturales y políticas, es imposible que se actualice la hipótesis prevista en el artículo 44 constitucional de que al salir los poderes federales del D.F., éste se erigirá en Estado del Valle de México.*

*Cuarta.- Por otra parte, no es necesario que los Poderes Federales tengan una sede exclusiva; es posible jurídica y políticamente la convivencia de éstos con los poderes locales, por lo que se propone la creación de un Estado dentro del D.F.<sup>88</sup>*

De la postura anterior se desprenden una serie de imprecisiones al momento de que pretenden desaparecer la figura del Distrito Federal como sede de los poderes federales y sustituirlo por un nuevo Estado, además la afirmación de que no es necesario de que dichos poderes tengan una sede exclusiva resulta inadmisibile.

La impresión que se recoge del conjunto de partidos de oposición es que estamos lejos de contar con una propuesta de modernización democrática en la capital que sea alternativa y coherente con las instituciones sociales y jurídicas.

---

<sup>88</sup>.- Antecedentes para una Reforma Política del D.F. Partido Acción Nacional. México, 1992.

Sin embargo, son los partidos de oposición a quienes se le deberá cualquier reforma legislativa en la capital; no porque ellos la propongan, sino por el insistente reclamo en una modificación a la estructura político administrativa actual.

La falta de recursos y escasa representación en los órganos colegiados no les permite ver más allá de las próximas elecciones, la realidad es que las necesidades de la población han rebasado la presencia de los partidos políticos, sobre todo en las zonas marginadas. La organización de los grupos vecinales para presionar al gobierno a tomar determinadas resoluciones, demuestran que es posible por la vía partidista intentar un cambio en esta ciudad.

#### **5.4.- PROBLEMAS SOCIALES EN LA GRAN METROPOLI.**

Emanados todos por la concentración más grande en la zona urbana, la ciudad enfrenta hoy en día los resultados de una deficiente planeación urbana derivada, sin lugar a duda, por la constante expansión a que se ve expuesta, el índice de natalidad y la emigración ocasionada por el espajismo de oportunidades son las causas generadoras de la mayoría de los problemas a que se enfrenta el gobierno.

La explosión demográfica es sin duda la madre de la problemática social en toda la comunidad, su presencia origina conflictos de toda índole: falta de alimentos, salud, vivienda, educación, seguridad, estabilidad emocional y consecuencias al trato cotidiano con sus semejantes, desempleo y ausencia de oportunidades.

La conurbación plantea diversos problemas comunes entre el Distrito Federal y el Estado de México, principalmente los relacionados con la protección al ambiente y combate a la contaminación, la planificación del desarrollo urbano, el suministro de agua potable y drenaje, la disposición de desechos sólidos y la regulación del transporte.

Al expandirse la mancha urbana a las orillas de la ciudad nos encontramos con el obstáculo para prestar los servicios públicos más elementales por el aislamiento de los asentamientos humanos y el consecuente reclamo de los habitantes por obtener obras y servicios que beneficien su condición social.

Uno de los grandes problemas que afronta la capital es el desempleo. La causa originadora de este fenómeno no es solamente la falta de trabajo o demanda de mano de obra, sino la ausencia de hombres capacitados, preparados y dispuestos a colaborar en la transformación diaria de la ciudad.

"Por muy grandes que puedan ser los costos económicos del desempleo, el cálculo de dinero perdido no refleja adecuadamente la carga humana, social y psicológica que traen consigo los periodos de persistente desempleo involuntario"<sup>89</sup>.

Como consecuencia del desempleo se generan otros problemas más graves todavía, como son la desintegración familiar, drogadicción, disponibilidad a cometer toda clase de delitos, hambre, apatía por mejorar el nivel cultural, entre otros. En resumen, "el desempleo involuntario es un hecho extraordinariamente traumático para muchas personas"<sup>90</sup>, con repercusiones aun mayores que la propia desocupación.

Las marchas, una forma de manifestar la inconformidad de grupos específicos, algunos provenientes del interior de la República, ocasionan malestar entre los habitantes del Distrito Federal, la obstrucción a la circulación vehicular en las principales avenidas impide la comunicación del transporte terrestre.

El ambulante, producto de la falta de empleo o tal vez

---

<sup>89</sup>.- Paul A. Samuelson y William Nordhaus, Economía; Duodécima Edición, Editorial McGraw-Hill. México, 1988. Pág. 250.

<sup>90</sup>.- Idem., Pág. 250.

por la facilidad de obtener ingresos evadiendo el pago de impuestos, es otra carga social, desde la invasión de las calles donde la circulación peatonal es concurrida por la cercanía de terminales o estaciones del transporte colectivo, hasta la inconformidad del comercio organizado.

Aunado y como consecuencia de todo lo anterior, la contaminación ambiental representa una amenaza a los habitantes, se han tomado medidas para abatirla, las cuales no son suficientes, pues enseguida se pone de manifiesto un conflicto entre salud o paralización de la ciudad. El programa contra la contaminación "Hoy no circula" no resuelve la reducción de los altos índices de contaminación en la atmósfera, pues ha quedado evidencia de no ser la única, ni la más importante vía de contaminación en la metrópoli.

Otro problema de carácter geográfico natural lo es la condición del suelo capitalino, vulnerable a los movimientos telúricos y el incesante hundimiento de la ciudad producen una situación de inseguridad en sus habitantes.

### **8.5.- ACUERDO PARA LA TRANSFORMACION DEMOCRATICA**

El 23 de abril de 1992 tuvo lugar en el Distrito Federal

la comparecencia del Jefe del Departamento ante la Asamblea de Representantes del D.F. En dicha sesión se abordaron temas que hasta cierto punto resultaron monótonos por parte de los miembros de la Asamblea y del compareciente.

El Discurso político del Jefe del Departamento del Distrito Federal fue conducido con un afán de concertación a todos los partidos, enfatizó que "la esencia de la democracia es establecer reglas para la solución de los conflictos por la vía política sin confrontación violenta"<sup>91</sup>.

Después de haber informado el estado que guardaba la presente administración y entablado un diálogo con assembleístas de todos los partidos políticos a través de una sesión de preguntas y respuestas, el Licenciado Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal estableció el programa de trabajo para preparar las iniciativas de reforma al Gobierno de la Ciudad de México, el cual consiste en entablar un diálogo con la Asamblea, Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como los dirigentes de los partidos políticos nacionales en el Distrito Federal a fin de "discutir la forma más expedita de lograr el consenso de las fuerzas políticas y de cumplir en tiempo las muy diversas tareas de

---

<sup>91</sup>.- Manuel Camacho Solís, Comparecencia como Jefe del D.D.F. ante la A.R.D.F., 21 de abril 1992.

actualización y reforma jurídica que habremos de emprender"<sup>92</sup> Posteriormente se formará una Comisión integrada por los citados órganos y el Gobierno de la Ciudad para preparar las iniciativas de las reformas legales, que de ser aprobadas entrarán en vigor a partir de 1994.

La dirigencia del Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Jefe del Departamento una propuesta de Reforma al Gobierno del Distrito Federal, consideran que "si es posible instituir un gobierno propio, compatible con la soberanía del Gobierno Federal sobre el territorio del Distrito Federal"<sup>93</sup>, la condición que fijan es conservar las facultades del Presidente de la República, "es necesario un Ejecutivo provisto de amplias facultades, con capacidad de liderazgo para conducir la ciudad, facilitando la participación política plural y con los contrapesos institucionales que la sociedad demanda"<sup>94</sup>.

Parten de establecer las coincidencias que conjuntan con todos los partidos:

- a) La necesidad de instaurar un gobierno propio para la

---

<sup>92</sup>.- Manuel Casacho Solís, Comparecencia como Jefe del D.D.F. ante la A.R.D.F., 21 de abril de 1992.

<sup>93</sup>.- Rumbo a la Reforma del Gobierno del Distrito Federal, Comité Directivo en el Distrito Federal del Partido Revolucionario Institucional, julio 1992.

<sup>94</sup>.- Idem.

Ciudad;

b) La conveniencia de fortalecer las funciones de la Asamblea de Representantes;

c) La necesidad de perfeccionar los mecanismos y formas de representación vecinal;

d) La necesidad de implantar instancias más eficaces de coordinación metropolitana en algunas áreas de la prestación de servicios urbanos.

Sin embargo, de antemano podemos advertir la tendencia en que se manejarán las reformas, dado que la propuesta del Partido Revolucionario Institucional será la de mayor peso político por existir una alianza entre partido y gobierno, tal como lo manifestara el presidente del P.R.I. en el Distrito Federal<sup>95</sup>.

#### 5.6.- IDEOLOGIA CIUDADANA.

Realizando un sondeo de opinión a los habitantes del Distrito Federal se aprecia que gran parte de la población capitalina se muestra con apatía y cierta indiferencia ante la situación político administrativa actual en la Capital, no son pocos los que, incluso, llegan a desconocer o aceptar

---

<sup>95</sup>.- Manuel Aguilera Gómez, Senador por el P.R.I. en el D.F., Discurso pronunciado, 23 de julio de 1992.

ciegamente la actual conformación de esta ciudad. Las causas son comprensibles si tomamos en cuenta que gran parte de la población que habita la gran metrópoli proviene de provincia en busca de oportunidades, otros más han perdido la confianza en alguna solución que pudiera darse al respecto.

Los problemas en que se ven agobiados diariamente los capitalinos los aleja de reflexionar sobre los problemas políticos en su comunidad. Se dice que la ciudadanía defensa se ha politizado porque acude a las urnas a votar, pero eso es todo, ya no tienen capacidad de respuesta ante las decisiones de la autoridad; posiblemente encontremos algunos brotes de inconformidad, los que no pasan de ser minorías. Son comunes las protestas ante una resolución que afecta directamente sus intereses, tal es el caso de la concesión de determinadas obras en zonas cercanas a sus viviendas o la propuesta de reubicación a vendedores ambulantes, lo que no sucede con actitudes gubernamentales de mayor envergadura, como es el problema expuesto en este trabajo.

En este momento se vive un clima de estabilidad social propiciado por las políticas económicas implementadas en el actual gobierno, afanoso de reivindicar su postura ante sus gobernados, por lo que no hay una inconformidad generalizada en la población para cambiar la actual estructura de gobierno.

De acuerdo con los sociólogos, en una comunidad tan numerosa como lo es nuestra ciudad, se aprecian con regularidad divergencias ideológicas entre sus integrantes sin que ello implique un conflicto generalizado, "En los grupos más numerosos con poca participación de sus miembros se tolera la divergencia ideológica de las opiniones de sus integrantes"<sup>96</sup>. Es por esta razón que no representa un peligro social generalizado el descontento de algunos grupos sociales por la estructura actual de gobierno en la ciudad.

---

<sup>96</sup>.- Leandro Azuara Pérez. Sociología; Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1987. Pág 223.

*CAPITULO SEXTO*  
**TRASCENDENCIA SOCIAL**

## C A P I T U L O    V I

TRASCENDENCIA SOCIAL**6.1.- CONSECUENCIAS SOCIALES ANTE LA EVENTUAL CREACION  
DEL ESTADO 32 DE ANÁHUAC**

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere en su artículo 44 al "Estado del Valle de México" para que sea el nombre que reciba el actual territorio del Distrito Federal en caso de que los poderes de la Unión se trasladen a otro sitio de la República, se ha difundido ampliamente la idea por partidos políticos de oposición en el sentido de que se denomine "Estado de Anáhuac". Lo anterior tiene su origen en circunstancias de carácter histórico. Anáhuac viene a ser "sinónimo de México, es el nombre que se aplicaba en un principio al Valle de México y después se extendió a toda la meseta central mexicana"<sup>97</sup>. En la LIII Legislatura, los diputados de cinco partidos: PAN, PSUM, OPMT, PARM y PPS, presentaron el 21 de octubre de 1986, iniciativa de reformas a la Constitución para la creación del Estado de "Anáhuac". En cuanto al fondo, se trata de la misma propuesta que presentó el PAN en el foro de

---

<sup>97</sup>.- Ramón García, Pelayo y Gross, Pequeño Larousse Ilustrado 1989.

consulta en la Secretaría de Gobernación en cuanto al cambio de nombre por el de "Anáhuac", los diputados del Partido Acción Nacional consideraron que lo importante ya se había plasmado, que el nombre era lo de menos.<sup>98</sup>

Independientemente del nombre que llegara a adoptar el nuevo Estado, estamos en presencia de una posibilidad de solución, la cual veremos más adelante, no es la idónea debido a las consecuencias sociales que acarrearía adoptar esta forma de gobierno.

Por principio de cuentas, la erección del Distrito Federal producto del traslado de poderes de la Unión a otra parte de la Federación conlleva a una reestructuración político administrativa masiva en la Entidad. Los poderes locales tendrían que ser acondicionados; elección popular para el gobierno de la Entidad y sus divisiones territoriales, elección popular para un Congreso Local y la reordenación de los funcionarios judiciales sería el primer paso de la reforma. Indiscutiblemente se solucionaría el problema de carácter democrático en el actual territorio del Distrito Federal, pero subsistiría la controversia en cualquier parte que se trasladara la sede de los Poderes Federales

---

<sup>98</sup>.- Antecedentes para una Reforma Política del D.F. Partido Acción Nacional. México, 1992.

Condición indispensable de lo anterior sería la reaparición de ayuntamientos con el objeto de cumplir con la función municipal y determinar la competencia exclusiva de cada uno de ellos.

Por otra parte, el acceder a esta postura implicaría dividir a los habitantes de la ciudad, puesto que actualmente en la generalidad se identifican entre ellos por ser capitalinos o defesos y no por ser de la Ascapotzalco o Benito Juárez, salvo aquellos lugares donde quedan reminiscencias de los antiguos pueblos, tal es el caso de Xochimilco.

Es menester prevenir las consecuencias sociales que acarrearía una nueva estructura política en lo que hasta ahora se conoce como Distrito Federal. La modificación política sugiere necesariamente un cambio a la estructura administrativa, lo que se resintiría principalmente en el renglón de los servicios públicos que preste el Gobierno, pues la conformación actual ha surgido no de la mera casualidad o imposición, sino de las condiciones de vida imperantes en la ciudad.

A continuación enumero algunas de las consecuencias que inevitablemente ocasionaría la transformación del Distrito Federal en un Estado más de la Federación:

I.- La incertidumbre de la sociedad por la eficacia del

nuevo sistema.

II.- Desorden administrativo y con ello el descontento del conglomerado.

III.- Marginación producto de la irregularidad en la entrega de recursos destinados a la prestación de servicios públicos en los municipios que tuvieran un gobierno de distinto partido al del gobierno Federal.

IV.- Desempleo ocasionado por la salida inevitable de dependencias federales, las cuales hasta el momento proporcionan trabajo a un número importante de la población.

V.- Pobreza originada por el seguro retiro de subsidios en renglones importantes de la prestación de servicios.

VI.- Los habitantes del actual territorio del D.F. recobrarían sus derechos políticos de elegir a sus autoridades.

#### 6.2.- EL FENOMENO DE CONURBACION Y SU CONSECUENCIA SOCIAL.

Etimológicamente la palabra conurbación proviene de dos raíces latinas: cum que significa conjunto y urbis que significa ciudad. El agrupamiento de ciudades y su

interdependencia económica y social es lo que se conoce actualmente como conurbación.

Cuando existió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ésta publicó un glosario de términos sobre asentamientos humanos, conceptualizando a la conurbación de la siguiente manera: "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una entidad geográfica, económica y social"<sup>99</sup>

Nuestra Carta Magna en su artículo 115, fracción VI contempla la conurbación y en cierto modo la define al señalar: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica". En decreto publicado el 5 de octubre de 1976 se declaró formalmente Primer Zona Conurbada del centro al área comprendida por el Distrito Federal y Estados de México, Hidalgo y Morelos.

La conurbación en México es un fenómeno relativamente nuevo, al contemplarse legalmente apenas en 1976. Todavía en la década de los cuarentas no se conocía el problema, así lo expresa Manuel Magaña Contreras: "No había conurbación entre

---

<sup>99</sup>.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de términos Sobre Asentamientos Humanos, México, Pág. 34.

la Ciudad de México y los pueblos del Distrito Federal<sup>100</sup>.

Desde la llegada de los aztecas se ha observado el fenómeno de expansión territorial en el Valle de México, pero el acelerado crecimiento urbano se verifica apenas hace algunas décadas: "El crecimiento con estabilidad (1955-1960) produjo el primar gran desbordamiento del espacio urbano. El poder de compra concentrado por las clases medias se dirigió a la adquisición de casas en nuevos fraccionamientos (Satélite, Echeagaray)<sup>101</sup>. Cabe aclarar que no fue la prosperidad la única causa de la expansión, sino en similar proporción la pobreza e imposibilidad de obtener un inmueble, fueron conformando los cinturones de miseria en la periferia de la ciudad.

Existen múltiples causas y consecuencias de la conurbación, entre las causas principales podemos mencionar la falta de terreno para establecer viviendas e industrias.

Los efectos de la conurbación son de carácter económico y social, entre ellos podemos citar:

- 1.- Deterioro del medio ambiente.
- 2.- Irregularidad y deficiencia en la prestación de

---

<sup>100</sup>.- Manuel Magaña Contreras, Op. Cit. Pág. 37.

<sup>101</sup>.- Alejandra Moreno Toscano, La Crisis en la Ciudad. El Colegio de México. Pág. 153.

servicios en las nuevas áreas urbanas, tales como el suministro de agua potable y drenaje, abasto de productos de primera necesidad, la disposición de desechos sólidos y la regulación del transporte.

3.- El problema de determinar la competencia de las autoridades para la solución o prevención de conflictos.

#### **6.3.- LA GOBERNABILIDAD Y COMPETENCIA TERRITORIAL.**

En la actualidad ha surgido el concepto de "governabilidad" para denotar las condiciones óptimas en el ejercicio del poder bajo los principios de orden y paz. El gobernante tiene un ámbito de competencia territorial donde puede aplicar su proyecto de gobierno y en el cual nadie más tendrá esa condición.

Al no existir delimitación de competencias entre autoridades asentadas en un mismo territorio, hay una predisposición a caer en el desorden y quebrantar la paz por parte de los gobernados, quienes al verse desorientados ante la presencia de varias autoridades que actúan sobre ellos de manera indistinta.

La unidad de poder en el Distrito Federal, que recae en el Presidente de la República es factor primordial para

mantener la gobernabilidad en la capital, éste delega algunas facultades de carácter administrativo en otras autoridades, como lo es el Jefe del D.D.F., delegados, Procurador de Justicia, pero conserva aquellas que le aseguran su permanencia en el poder, tal es el caso de las fuerzas armadas y la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a las personas en quienes delega determinadas funciones.

#### 6.4.- SERVICIOS Y DIVISION TERRITORIAL.

Siendo el fin último del Estado el bien público temporal, "este bien que persigue el Estado y que en él se involucra naturalmente el mejoramiento de su población"<sup>102</sup>, se materializa en el rubro de la prestación de servicios públicos a la población, porque a través de éstos los habitantes se encontrarán en posibilidad de desenvolverse dentro de un marco de seguridad y de los medios necesarios para alcanzar su meta individual.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que la prestación de estos servicios corresponde al propio Departamento, pero el Presidente de la República tiene la facultad discrecional de encomendarla a particulares en

---

<sup>102</sup>.- Francisco Porrúa Pérez, Op. Cit., Pág. 283.

calidad de concesión limitada y temporal a quien reúna los requisitos de ley<sup>103</sup>. Es evidente que ante una ciudad de dimensiones y características como la nuestra, se justifique esta medida, contrariamente a lo que sucede con el Municipio, donde por disposición constitucional, según el artículo 115 los municipios tienen a su cargo servicios públicos de primera necesidad.

Sin embargo existen otros servicios tales como el de limpia, policía, ciertas obras públicas en que los delegados son responsables de ellos, cosa que no sucede con el transporte o la recaudación de impuestos locales. Debido a la característica territorial de las Delegaciones, esto es, los límites que separa una de otra, es imposible dejar en manos del titular de la delegación la prestación de todos los servicios públicos que requiere la población.

Principalmente en este renglón de los servicios públicos nos topamos con un obstáculo a la solución de implantar el sistema de municipios en el Distrito Federal. Se ha convertido necesaria la centralización de poder a fin de llevar a cabo eficazmente las obras y servicios que reclama la comunidad capitalina. El restablecimiento del Municipio en el Distrito Federal implicaría dejar en manos de éstos algunos servicios

---

<sup>103</sup>.- Artículo 22, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

públicos tal y como lo dispone el artículo 115 constitucional. Además la coordinación a que este artículo hace referencia sería muy difícil en aquellos casos en que una delegación tuviera un gobierno dirigido por un partido político y colindara con otro de oposición; no es difícil pensar que el lugar de coordinación hubiera enfrentamientos y sobre todo en las zonas limítrofes.

Es importante señalar que una de las ventajas de ser la sede de los poderes federales, pero sobre todo sede del Poder Ejecutivo, la ciudad siempre será objeto de atención y cuidado, y al tener un Presidente fuerte, las decisiones tomadas por éste serán ejecutadas inmediatamente.

La Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal enfoca su política de servicios públicos a los siguientes renglones:

- . Agua potable.
- . Alcantarillado.
- . Urbanización.
- . Vialidad.
- . Transporte colectivo.
- . Seguridad Pública.
- . Protección ecológica.
- . Infraestructura urbana.
- . Salud.

. Procuración de justicia.

Actualmente en el Distrito Federal y gracias a la centralización de poder existe una coordinación entre las delegaciones con el objeto de prestar los servicios públicos necesarios en la vida cotidiana de los capitalinos, los cuales no se pueden calificar de excelentes, pero se hace todo lo posible por desahogar los reclamos de una gran metrópoli.

Mucho se ha criticado al gobierno por poner a disposición de los capitalinos servicios públicos subsidiados. Se conoce que el transporte colectivo es de los más económicos en el mundo, incluso se llega a hablar de su efectividad y limpieza.

Las delegaciones en el Distrito Federal son distintas en su estructura territorial con los municipios que conforman los Estados de la Federación, ya que en éstos últimos es frecuente ver que entre un municipio y otro existe superficie de terreno sin población que requiera de la prestación de servicios públicos, la distancia que los separa generalmente son terrenos de cultivo o extensos baldíos, mientras que la separación territorial entre las delegaciones se fija en numerables casos por calles.

Indudablemente que la solución al problema no es la división de la ciudad para fines de representación popular o

políticos, sino de mera administración, la cual sólo se puede lograr manteniendo la actual conformación político administrativa bajo ciertas modalidades que garanticen el verdadero compromiso, pero solamente en lo que concierne a la función administrativa, ya que en lo legislativo no tiene razón de ser.

La unidad de gobierno proporciona control sobre las partes territoriales que integran al Distrito Federal, posiblemente vaya en contra de la democracia tradicional, pero no hay que olvidar que existen otros dos poderes desde los cuales, a través de una auténtica representación y autonomía, los habitantes podemos manifestarnos en el complejo camino de las relaciones de poder.

## **CAPITULO SEPTIMO**

## **CONCLUSIONES**

## C A P I T U L O   V I I

C O N C L U S I O N E S

1.- El proceso electoral no lo es todo para calificar a un pueblo de democrático, sólomente es una fase, quizá la más importante pero no la determinante en la calificación de un gobierno. La constante participación ciudadana en la toma de decisiones de poder que afecten intereses sociales es el verdadero sustento de un pueblo democrático, ni siquiera la elección de los legisladores faculta a éstos a aprobar disposiciones legales sin previa consulta con sus representados.

2.- El problema político en el Distrito Federal queda resumido en que sus habitantes no pueden elegir libre y directamente un gobierno local. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula esta situación, dejando a los capitalinos sin posibilidad de ejercer sus derechos políticos plenamente.

3.- Los órganos políticos en el Distrito Federal, como son el Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México no satisfacen los requisitos para ser considerados auténticos representantes de la población capitalina. La situación de los

dos últimos dentro del ejercicio del poder es ambigua, al no tener fuerza obligatoria sus resoluciones y opiniones, además de no poderlos encuadrar dentro de ninguno de los tres poderes ya conocidos.

4.- Existen causas de mayor peso político y social que han hecho reflexionar al gobierno sobre la posibilidad de erigir al Distrito Federal en un Estado más de la Federación, entre las cuales podemos citar:

a) El control directo e inmediato por parte del Gobierno Federal sobre la porción de territorio más importante del país, por cuanto hace al aspecto político, social y económico.

b) La organización en una ciudad de dimensiones como la nuestra requiere de un proceso centralizador con el objeto de establecer un orden en la prestación de servicios públicos.

c) El privilegio de tener en entera subordinación al Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como a los titulares de las Delegaciones, debido a la facultad discrecional de nombramiento y remoción de éstos por parte del Ejecutivo Federal.

d) El elevado costo económico de trasladar la sede de los poderes de la Unión a otro sitio de la República.

5.- El problema no radica esencialmente en que sea esta Entidad el Distrito Federal y por lo tanto sede de los poderes federales, con el consecuente gobierno dirigido por

autoridades federales, sino más bien es de carácter social, producto de una explosión demográfica alarmante, la Capital mexicana representa, según el IX Censo de Población y Vivienda de 1990, el 11 % de la población total del país. Este porcentaje de habitantes carece de los derechos políticos que las demás Entidades sí gozan y es lo que agrava el problema.

6.- Las reformas que demanda la población capitalina a la estructura de su gobierno atienden a intereses meramente políticos, porque en la actualidad se aprecia, reflejado en la atención de servicios y obras públicas, que la ciudad se encuentra en condiciones óptimas de operatividad administrativa.

7.- Descarto la propuesta de instaurar, a manera de solución para el Distrito Federal, la reforma del gobierno de la ciudad, basado en la elección de un Congreso Local, un gobernador y presidentes municipales, porque ya no correspondería a la conformación de un Distrito Federal, sino más bien a la erección en otro Estado de la Federación y como consecuencia, el cambio de los poderes de la Unión a otro sitio de la República, es decir, encontrarían solución para la nueva Entidad pero no para la capital. La controversia de las autoridades federales subsistiría en cualquier parte que se estableciera el Distrito Federal.

8.- Las propuestas de cambio al régimen interior del gobierno del Distrito Federal han sido impulsadas en esta Ciudad por los partidos de oposición, mismos que actualmente no tienen una cobertura de representación suficiente en los diversos órganos de expresión popular, cuestión que resulta relevante para la toma de una determinación final sobre el asunto.

9.- De acuerdo con la opinión de juristas distinguidos sí es posible aumentar los espacios democráticos en el Distrito Federal, sin que pierda tal condición la Entidad. Toda medida que se tome en la reforma democrática y político administrativa de la capital requerirá de modificaciones constitucionales, las cuales deberán especificar las atribuciones de los autoridades federales sobre la entidad y así por exclusión, determinar las facultades de los autoridades locales, de conformidad con el artículo 124 constitucional, y de esta manera recobrar los derechos políticos de los capitalinos sin temer a un eventual conflicto entre poderes de distinto ámbito, es decir, la incompatibilidad de los poderes federales y locales.

10.- La ciudad requiere, dadas sus características sociales, políticas y administrativas, de una unidad de mando a fin de coordinar y administrar eficazmente la prestación de servicios públicos destinados a la población capitalina, por

lo tanto es necesario preservar la condición de gobernante del Presidente de la República sobre la Entidad. Lo anterior no significa la ausencia de democracia si existen otros medios de representación popular directa, como podría ser la elección de un gobierno local y la instauración de municipios bajo ciertas modalidades, adecuados a la conformación del Distrito Federal.

Expongo en el presente trabajo, a manera de culminación y de un posible cambio en la modernización democrática del Distrito Federal, las siguientes propuestas que constituyen alternativas de solución para conjuntar la cuestión jurídica, política y democrática en la Entidad.

#### **PROPUESTA 1.-**

Con el propósito de restablecer los derechos políticos de los capitalinos para la elección de sus representantes, sin afectar la estructura constitucional.

**PROPUESTA:** Restablecer el régimen de municipios en lo que ahora se conoce como Delegaciones, los cuales se sujetarán a las disposiciones normativas establecidas en la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal. Con el objeto de establecer una coordinación en la prestación de servicios públicos que afectan en su conjunto a la Ciudad, tal es el caso de transporte, agua potable, alcantarillado, presupuesto de cada municipio proporcional a sus necesidades, se conserva la

figura del Jefe del D.D.F. como superior jerárquico de las autoridades municipales.

**MODIFICACIONES LEGALES:**

En lo que concierne a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Debido a que en esta postura condicionamos a respetar la Carta Magna, no se incluirán los Municipios dentro del artículo 115 constitucional, pero su regulación deberá ser similar en cuanto le den personalidad jurídica y la libre administración de su presupuesto.

**RESULTADOS ESPERADOS:**

Soluciona el reclamo de autoridades electas que representen la voluntad popular en los municipios, asegurando un régimen democrático en la base de la división territorial y administrativa de la capital.

**PROPUESTA 2.-**

Con el objeto de contar con un gobierno local propio en el Distrito Federal sin afectar la calidad de sede de los poderes de la Unión.

**PROPUESTA:**

a).- Determinar en la Constitución las facultades exclusivas de las autoridades federales, para evitar entorpecer las actividades de los estos órganos en convivencia con los locales.

b).- Convertir a la Asamblea de Representantes en un

**Congreso Local con atribuciones legislativas internas en la entidad sin menoscabar la esfera de actuación de las autoridades federales.**

c).- A la propuesta de una terna presentada por el Presidente de la República, el Congreso Local escogerá a uno para que gobierne al Distrito Federal y coordine las actividades de los Municipios.

d).- Dividir para efectos administrativos a la ciudad en Municipios, con autoridades electas por elección directa.

#### **MODIFICACIONES LEGALES.**

Derogar artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por quedar sin facultades el Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, la subsistencia del gobierno en la entidad por el Presidente de la República se regulará en el artículo referente a sus facultades exclusivas, así como la de proponer una terna ante el Congreso Local para que sea el conducto de su gobierno sobre la Capital.

Artículo 124.- Adicionar que las facultades no sean sólo las de los Estados, sino además las Entidades para que se incluya al Distrito Federal y así existan atribuciones de las autoridades federales sobre la Capital y queden determinadas por exclusión las de la Entidad, evitando con esto la posible incompatibilidad de poderes que pudieran existir.

Artículo 89.- Refomar lo relativo al nombramiento del Jefe

del Departamento del Distrito Federal, suprimiendo en los siguientes términos: Son facultades exclusivas del Presidente: Fracción X.- Proponer una terna ante el Congreso Local a fin de que se designe al gobernador del Distrito Federal, quien acordará directamente con el Ejecutivo.

Artículo 41.- Previniendo que el Congreso Local expida una Constitución o Ley Orgánica del Distrito Federal y que éstas pudieran afectar las relaciones de convivencia entre los poderes locales y federales, es menester, como ya se ha venido exponiendo, delimitar y especificar las facultades de las autoridades federales en relación con la Capital y por lo tanto modificar este artículo, con el objeto incluir al Distrito Federal entre las entidades en que su Constitución "en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

## BIBLIOGRAFIA

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; Novena Edición, Editorial Porrúa. México, 1990.
- 2.- AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política; Primera Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1989.
- 3.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- 4.- AZUARA PEREZ, Leandro. Sociología; Novena Edición, Editorial Porrúa. México, 1987.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano; Séptima Edición, Editorial Porrúa. México, 1989.
- 6.- CAMACHO SOLIS, Manuel. Comparecencia como Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes, 21 de abril de 1992.
- 7.- CARDOSO, Ciro. México en el siglo XIX (1821-1910); Sexta Edición. Editorial Nueva Imagen. México, 1987.
- 8.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Décima Edición. Editorial Siglo XXI. México 1991.
- 9.- CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano; Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972.
- 10.- CARRILLO AZPEITIA, Rafael. Historia de la Ciudad de México; Primera Edición, Panorama Editorial, S.A. México, 1990.
- 11.- CASTELAZO, José R., Ciudad de México; Reforma Política Posible. Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, México, 1992.
- 12.- CHAVERO, Alfredo. México a Través de los Siglos; Primera Edición, Editorial Cumbres, Tomo I. México, 1967.

13.- CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México; Primera Edición. Editorial Era. México, 1972.

14.- CORTES, Hernán. Cartas y Documentos; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1963.

15.- CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL. Descentralización, Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

16.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1965.

17.- DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América; Primera Edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

18.- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; Sexta Edición, Editorial Ariel. Barcelona, España, 1984.

19.- ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Imagen de la Gran Capital, Departamento del Distrito Federal. México, 1985.

20.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo; Vigésima Edición, Editorial Porrúa. México 1980.

21.- GARCIA, Ramón - PELAYO y Gross, Pequeño Larouse Ilustrado 1989. Larouse. México, 1989.

22.- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México; Tercera Edición, Ediciones Era. México, 1988.

23.- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México; Sexta Edición, Ediciones Era. México, 1974.

24.- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1972.

25.- HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales; Primera Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1986.

26.- INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo; Primera Edición, Editorial Themis. México, 1991.

27.- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Constitución Real de México-Tenochtitlan; Primera Edición, U.M.A.M. México, 1961.

28.- MAGAÑA CONTRERAS, Manuel. Siete Regentes y un Reportero. De Uruchurtu a Canacho Solís; Primera Edición, Apolo Editorial. México, 1991.

29.- MONTERO ZENDEJAS, Daniel. Estado, Democracia y Partido; Primera Edición, B. Costa-Amic Editor. México, 1979.

30.- MONTERO TOSCANO, Alejandra. Historia General de México, tomo II. El Colegio de México. México, 1976.

31.- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal; Primera Edición, Editorial Porrúa. México, 1985.

32.- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado; Vigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1988.

33.- RECASENS SICHES, Luis. Sociología. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1986.

34.- ROSSELL AVITIA, Mauricio. La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral; Primera Edición. Editorial Joaquín Porrúa. México, 1988.

35.- ROSSELL AVITIA, Mauricio. Génesis y Metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional; Primera Edición. Editorial Joaquín Porrúa. México, 1989.

36.- SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS William D. Economía; Duodécima Edición. Editorial McGraw-Hill. México, 1988.

37.- SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia, El Debate Contemporáneo; Primera Edición. Alianza Universidad. México, 1989.

38.- SAYEG HELU, Jorge. La Creación del Distrito Federal, Primera Edición, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991.

39.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política; Novena Edición, Editorial Porrúa. México, 1988.

40.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano; Décimo Sexta Edición. México, 1978.

#### LEGISLACION.

41.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

42.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

43.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

44.- Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

45.- Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

#### OTRAS PUBLICACIONES.

46.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. IX Censo General de Población y Vivienda, 1990.

47.- Rumbo a la Reforma del Gobierno del Distrito Federal. Documento presentado ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal por el Comité Directivo en el D.F. del Partido Revolucionario Institucional.

48.- Junta Local Ejecutiva del Distrito Federal. Instituto Federal Electoral. Memoria del Proceso Electoral Federal, 1991.

49.- Proceso, Revista Semanal de Información y Análisis, Número 714.