

94
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL: BASES PARA UN GOBIERNO PROPIO Y
PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION
GUBERNAMENTAL DELEGACIONAL, 1994 - 1995."**

**QUE COMO REQUISITO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N :
ALMA ALICIA SIGALES CHICAS
JAVIER CARDENAS MONTOYA**

Acompañado de: un disquettes 3 1/2

ASESOR: LIC. CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA



MEXICO, D. F.

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**A nuestros padres
por su valioso apoyo.**

**A todas aquellas personas que,
de una manera u otra,
contribuyeron a la
elaboracion de
este trabajo.**

INDICE

INTRODUCCION	4
1.- ORGANIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.	10
1.1.- ORIGEN 1524-1821.	10
1.2.- PERIODO INDEPENDIENTE 1821-1903	12
1.3.- PERIODO REVOLUCIONARIO 1903-1917.	17
1.4.- PERIODO POS REVOLUCIONARIO 1917-1928.	19
1.5.- PERIODO CONTEMPORANEO 1928-1994.	23
2.- EL PROCESO DE REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL, 1988-1993.	30
2.1.- ELECCIONES FEDERALES 1988 Y 1991	30
2.2.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES: ACTOR CENTRAL EN LA REFORMA POLITICA Y LA ORGANIZACION GUBERNAMENTAL DEL DISTRITO FEDERAL.	44
2.3.- MESAS DE CONCERTACION (PROPUESTAS PARTIDISTAS) 1992-1993.	48
2.3.1.- AUDIENCIAS PUBLICAS.	52
2.4.- PLEBISCITO CIUDADANO, 21 DE MARZO, 1993.	60
2.5.- LA INICIATIVA DE LEY DEL PODER EJECUTIVO PARA REFORMAR LA ORGANIZACION POLITICO-JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL D.F.	65
3.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: BASES PARA UN GOBIERNO PROPIO DEL DISTRITO FEDERAL.	77
3.1.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: ORGANIZACION Y FUNCIONES.	81
3.1.1.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	84
3.1.2.- JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.	84
3.1.3.- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL D.F.	86

4.- ORGANIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.	88
4.1.- CONSEJOS CONSULTIVOS, 1928.	90
4.2.- JUNTAS DE VECINOS, 1970.	92
4.3.- REFERENDUM, 1978.	93
4.4.- ASOCIACIONES DE RESIDENTES, 1978.	94
4.5.- COMITES DE MANZANA, 1978.	94
4.6.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES, 1987.	95
4.7.- CONSEJOS CIUDADANOS DELEGACIONALES, 1994.	97
5.- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA: UN MARCO DE PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL DELEGACIONAL.	107
5.1.- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA: DISCUSION Y APROBACION.	108
5.2.- PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL DELEGACIONAL.	121
5.3.- PROCESO ELECTORAL: FUNCION DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL DELEGACIONAL.	122
6.- HACIA UN GOBIERNO PROPIO PARA EL DISTRITO FEDERAL.	129
6.1.- LOS PARTIDOS POLITICOS REPRESENTADOS EN LA ARDF RESPECTO A LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.	131
6.1.1.- ELECCION DEL JEFE DE GOBIERNO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	132
6.1.2.- FACULTADES PARA LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	136
6.1.3.- ASUNTOS ELECTORALES	139
CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFIA	150

INTRODUCCION

El Distrito Federal aglutina un sin número de problemas complejos que su aparato político - administrativo no ha logrado resolver. Ello obedece a una deficiente organización de la actividad gubernamental como resultado de un régimen político presidencialista que desde 1824 hasta 1994 había establecido la organización jurídica y política del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, el crecimiento demográfico y la concentración económica convirtieron al Distrito Federal en uno de los espacios con mayor número de demandas de servicios públicos y la imperiosa necesidad de crear mecanismos políticos con mayor eficacia, consenso y legitimidad para la solución de los problemas.

Ante esta difícil problemática de reforma política del Distrito Federal que dio origen al Estatuto de Gobierno que lo rige actualmente. Con lo cual se respondía a los individuos, grupos sociales y partidos políticos que demandaban el establecimiento de un gobierno propio como mecanismo eficaz de adopción de decisiones en favor de un mayor bienestar para los habitantes del Distrito Federal.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establecen las líneas generales de conformación y facultades del gobierno capitalino, aunque se destaca que la forma de elección (consejeros ciudadanos, jefe de gobierno) y otros aspectos se concretizan en la Ley de Participación Ciudadana, esto es, el Estatuto de Gobierno políticamente significa una figura de los poderes locales de una entidad federativa y administrativamente surgen los Consejos Ciudadanos una figura que permita coadyuvar a las delegaciones al manejo y control de los servicios públicos.

Una constante que ha obstaculizado la creación de un sistema que diseñe y formule buenas relaciones entre el poder político y la ciudadanía es que hace ya más de 65 años que los habitantes del Distrito Federal no han podido elegir a sus autoridades políticas, sólo se han constituido diversas instancias de colaboración vecinal y ciudadana, así como diferentes mecanismos de participación política en los asuntos relativos ha esta ciudad tales como:

Consejos Consultivos, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comitès de Manzana, que eran los existentes hasta 1985. Posteriormente se crea por decreto presidencial la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el año de 1987 como una instancia de representación ciudadana que contribuyó al fortalecimiento del sistema de partidos y con el paso del tiempo se ha convertido en un actor central en el proceso de reforma política y organización gubernamental.

A diferencia de la Asamblea la que ahora tiene facultades para hacer leyes, la que se instituye en órgano de participación popular a través de la elección directa de sus miembros-representantes de los partidos políticos, y diferente a la estructura vecinal de representación sin presencia política-partidista alguna, con atribuciones sólo de consulta, se crearon los llamados Consejos de Ciudadanos; éstos tienen la característica de ser, de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, instancia de participación vecinal y de participación ciudadana, con lo cual se pretende que los representantes de la sociedad puedan tener una mayor vigilancia en las acciones del gobierno capitalino, así como en la planeación de las mismas a nivel delegacional.

Por consiguiente se da la pauta para fundamentar una reforma política sobre todo si desde hace más de medio siglo es una aspiración de la sociedad capitalina el derecho de elegir a sus gobernantes, y si algo define a las sociedades modernas es la capacidad de elección de sus gobernantes. La complejidad de los problemas de la ciudad hace necesaria una estructura para procesar la complejidad de intereses absolutamente contradictorios y legítimos que se viven en una ciudad y esto sólo se puede lograr a través de una estructura política de gobierno, de la que actualmente se carece ya que es una forma de gobierno autoritaria. Una de las razones fundamentales, de una reforma política, es dar una solución administrativa a los problemas capitalinos a través de las delegaciones políticas del Distrito Federal sobre todo en la prestación de servicios a la ciudadanía.

La reforma tiene dos dimensiones una de orden político, y la otra de orden administrativo. En la primera es necesario que acabe la inferioridad jurídica que hace que los capitalinos no puedan elegir a sus gobernantes. Desde el punto de vista administrativo resulta importante una reforma que nos conduzca

a un gobierno propio político y administrativo que coadyuve a la solución de los problemas capitalinos.

Es por ello que en esta investigación se analizan las diversas alternativas de participación ciudadana que han tenido los habitantes del Distrito Federal, así como el resultado que conjuntamente se da entre gobierno-sociedad con la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se busca un camino para la participación ciudadana, una democratización de la vida política de la capital y más aún, una resolución a los servicios capitalinos, con el Estatuto de Gobierno las delegaciones políticas adoptan un sistema de pesos y contrapesos en los centros de decisión. Ello da mayor influencia a la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en materia de finanzas, planeación, proyectos, obras y servicios públicos. Un profundo redimensionamiento político en el aparato administrativo de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

A través de la investigación se desarrolla la hipótesis central de este trabajo: Por otro lado el Estatuto de Gobierno favorece la organización ciudadana frente a los actos del gobierno. Ello podría contribuir a un mejor funcionamiento de la gestión gubernamental en las delegaciones políticas que incorpora un nuevo órgano de participación ciudadana llamados Consejos Ciudadanos.

Con la creación del Estatuto de Gobierno se establece una nueva relación entre las instituciones gubernamentales ; y de éstas con los gobernados. En el plano político se le puede definir como la separación de los poderes o sistemas de frenos y contrapesos. Tanto el poder ejecutivo, la asamblea legislativa y el poder judicial son importantes, poderosos, e institucionalmente independientes el uno del otro aunque políticamente interdependientes. Así también le confiere a la población la responsabilidad y el control formal último sobre quienes forman parte del gobierno. En el plano de la administración pública los procesos consultivos, de diseño y planificación de políticas, de análisis y revisión de programas estarán sujetos a una supervisión ciudadana permanente que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

En el caso de elección del Jefe de Gobierno del D.F. no existe ya garantía absoluta para que quien dirija el gobierno de la ciudad tenga que ser, como hasta ahora del mismo partido político del Presidente de la República; ahora, ello queda condicionado a la composición partidista que se da en la Asamblea de Representantes.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser electo de manera directa, con un período de seis años a partir de 1997, mejorando la reforma política de 1994, que habla de una elección indirecta, si se llega a lograr una elección directa esta tendría efectos trascendentales para los ciudadanos del Distrito Federal, con este mecanismo se restablecería el derecho de elegir a las autoridades, se limitaría el presidencialismo, debe darse una redistribución de competencias en el Distrito Federal y la Federación y el gobierno sería representativo y atendería las demandas de los ciudadanos.

Por lo tanto en el primer capítulo, se muestra la historia de la organización político-administrativa del Distrito Federal, que data desde el año de 1524 a 1994, a lo largo de su historia se mencionan los acontecimientos más importantes relativos a la participación ciudadana en la Ciudad de México, pero es hasta el año de 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que comienza a gestarse la organización política-administrativa del D.F. a través de este capítulo el año de 1928 es de gran importancia para esta investigación cuando se reforma el artículo 73 fracción VI de la Constitución Política, en relación a la organización política y administrativa del D.F. El 31 de diciembre de ese mismo año, se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del D.F. en el que se dividía al D.F. en 12 Delegaciones Políticas. En 1970 surge la nueva Ley Orgánica del D.F. y se crean cuatro delegaciones más, que nos permite ver las diferentes formas de organización político - administrativa que ha tenido el Distrito Federal a lo largo de su historia.

En el segundo capítulo se analiza el proceso de Reforma Política del Distrito Federal, que sirvió de antecedente para la creación del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta las elecciones de 1988 y 1991, los cuales nos dejaron ver la gran participación de la ciudadanía que contribuyó de manera relevante en el

proceso de reforma; el papel que ha desempeñado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituyéndose en el actor central de este proceso. También en este capítulo se muestra un resumen de las mesas de concertación y las diferentes propuestas partidistas de 1992 y 1993; descripción del plebiscito ciudadano que se realizó el 21 de marzo de 1993 y donde los habitantes del Distrito Federal manifestaron un gran interés por recuperar su derechos políticos de poder elegir a sus autoridades locales y destrabó el proceso de reforma que estaba detenido por la polarización de las propuestas partidistas de la oposición, por un lado y por el otro las propuestas del PRI y el Gobierno. Por ultimo en este capítulo se relata el proceso de discusión de la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo para reformar la organización Politico-Administrativa del Distrito Federal. La iniciativa presidencial de una Reforma Política para el Distrito Federal puso de relieve, entre los partidos políticos nacionales, desacuerdos pero también concordancias en torno al tema de dotar a la ciudad de mecanismos de decisiones flexibles, participativos y funcionales. Un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida del país, fue transformar la forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la Administración Pública Federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos con el Estatuto de Gobierno.

En el tercer capítulo se explican las características generales del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos que lo conforman: la Asamblea de Representantes, Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia.

El capítulo cuarto se refiere a la organización y participación ciudadana en el Distrito Federal ya que debe recordarse que como efecto de la desmunicipalización del Distrito Federal en 1928, la ciudadanía perdió el control y representación del gobierno municipal y se le desplazó a una posición meramente consultiva con la creación de los Consejos Consultivos.

Es decir, los capitalinos recibieron en remplazo del municipio las actuales delegaciones, como órganos de gobierno, y un canal de participación política llamado Consejo Consultivo (CC), como representante de los intereses comunitarios. Así comienza a surgir la forma piramidal de participación en el Distrito Federal y para 1970, con la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal aparecen la figura de Juntas de Vecinos, para más tarde en 1978 incorporarse a las Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana, aunque cabe mencionarse que ha sido muy reducida su relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión. Es hasta 1986 por iniciativa presidencial que nace la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es un órgano que nace con facultades de reglamentar; pero no de legislar; con la tarea de gestionar; pero no de decidir. Es hasta la reforma constitucional de 1993 que faculta a la ARDF para legislar en importantes materias locales, facultades que anteriormente tenía la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Y con el Estatuto de Gobierno se crean los Consejos Ciudadanos los cuales empiezan a funcionar a partir del 15 de diciembre de 1995.

El quinto capítulo tiene por objetivo explicar el proceso de aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. Así como describir los aspectos centrales de la misma y las posibles implicaciones de los Consejos Ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales en el ámbito delegacional; además de analizar si la Ley de Participación Ciudadana es un desarrollo a futuro de la democracia en el Distrito Federal.

Finalmente la investigación pretende trazar un marco analítico integrado que sirva como base para una ulterior dedicación al análisis de problemas concretos sobre el Distrito Federal.

EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO 1524 - 1994

I.- ORGANIZACION POLITICO - JURIDICO - ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La presencia del Ejecutivo Federal ha limitado las distintas formas de organización político-administrativo del Distrito Federal a lo largo de su historia.

La Ciudad Capital comienza a tener tal rango a partir de 1524 en que se registra la primera de las actas del Cabildo de la Ciudad de México. Cuando comienza a tener rango de Ciudad Capital. Esta condición la expresa la real cédula que se recibió en el Cabildo el 23 de octubre de 1531, en donde se le menciona como el lugar de residencia del Virrey, del Gobierno y Audiencia de la Nueva España, hasta llegar a la forma que actualmente se tiene en esta Ciudad en 1994, donde su organización político-jurídico-administrativo sufre un importante cambio después de un largo periodo de intensas discusiones en las que participaron representantes de partidos políticos y organizaciones sociales así como intelectuales de diversas tendencias se logró la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual significa un gran avance para el gobierno de esta entidad. Por medio de este recorrido en la historia trataremos de explicar los cambios más significativos de la organización político-administrativa del Distrito Federal.

1.1.- Origen 1524 - 1521.

La grandeza de la Ciudad de México tiene su antecedente más lejano en la antigua Tenochtitlan, que desde mediados del siglo XV comenzó a preponderar como eje político-religioso, económico y militar del Imperio Azteca, el cual dominó durante casi un siglo (1428 - 1521) la vasta Cuenca de México.

"Contrario a lo que afirman algunos autores, decir que la historia de la Ciudad de México es la historia del país, resulta exagerado; no obstante, su historia es

una muestra fiel de las aspiraciones, los logros y los conflictos de una nación joven con raíces remotas.¹

A pesar de la destrucción y el genocidio que significó la conquista de Tenochtitlan, los españoles construyeron su ciudad principal sobre las ruinas de aquélla; ya que para 1531, la Ciudad de México quedó reconocida oficialmente como cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España.

De 1521 a 1524 se introdujo el sistema municipal castellano en lo que hoy se conoce como Coyoacan. En 1535 aparece la figura del virrey como encargado del gobierno político, civil y económico de la ciudad; en tanto que el alcalde mayor o corregidor era la autoridad correspondiente de las municipalidades. El ayuntamiento de la ciudad tenía facultades legislativas y de gobierno en todo el país.

Sin embargo, la historia del régimen de excepción de la Ciudad de México comienza desde los años previos a 1531, en que se adopta para su gobierno la organización municipal, añeja institución europea. Si bien es cierto que se fundaron otros Ayuntamientos en las Colonias españolas -incluso el de la Villa Rica de la Vera Cruz y el de Coyoacan le fueron anteriores- el de la Ciudad de México, desde sus primeros años de existencia, gozó de atribuciones y facultades muy amplias, como el eje de los virreinos de la Nueva España. Pero también sufrió permanentemente de las intromisiones en sus funciones de figuras de México, tales como el Virrey, los oidores de la Real Audiencia, y después de la reforma borbónica, el Corregidor, antecedente directo del Jefe Político.

En 1776 es introducida la figura del Intendente Corregidor de la Ciudad de México, quien fungiría como presidente del ayuntamiento y aparecen los delegados y subdelegados en sustitución de los alcaldes mayores, quienes vendrían a reforzar las facultades de los virreyes.

"Hasta el siglo XVIII coexistieron los municipios indígenas y español, pero a finales de éste, los criollos se apoderan del control de los ayuntamientos. En

¹ *El Nacional*. Año LXIV. Núm 22830, México, D.F., 27 de Agosto de 1992.

1776 y para garantizar el cumplimiento de los bandos y el buen funcionamiento de los servicios diversos, se otorgaron puestos de vigilancia en la junta de policía a cinco vecinos de la ciudad, cuya honestidad y buenas costumbres fueran demostrables. Se les asignó el nombre de regidores de policía. Cuatro años más tarde en 1780 se creó el puesto de alcalde de barrio."²

1.2.- PERIODO INDEPENDIENTE 1821 - 1903.

Durante la época de la independencia que data de 1810 a 1821, se sigue reconociendo a la ciudad como capital del país. Entonces el ayuntamiento de México se dividía en 32 cuarteles. En 1812 con la Constitución de Cádiz vigente tiene la división territorial existente hasta 1820, es decir por cuarteles. Los ayuntamientos del país siguieron subsistiendo con sus atribuciones; los ayuntamientos de las capitales de provincia y los de cabeza de partidos.

"De 1827 a 1830 la capital del Estado de México pasa a ser San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan. En 1829 se comienza a vislumbrar algunas de las jurisdicciones de hoy en día. La división territorial de la municipalidad abarcó las zonas de Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Popotla, Azcapotzalco; Ixtecale e Iztapalapa. La Constitución de 1824 señalaba expresamente que se nombraría un gobernador para la administración del Distrito Federal para nombrar a electores que participaban en el nombramiento honorífico de ayudantes de manzana.

Es a partir de la entrada del Ejército Trigarante a la capital del país y teniendo como fondo negociaciones efectuadas con el virrey que quedaron asentados en los Tratados de Córdoba que se formula el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y se crea una regencia para el ejército del gobierno de la Ciudad de México."³

De 1823 a 1835 se da la primera República Federal y el 18 de noviembre de 1824 se declara formalmente al Distrito Federal sede de los poderes

² Alvarez, Aredon, Ricardo Antonio, *Historia de las Formas de Gobierno del Distrito Federal*, 1991, p. 78.

³ *El Nacional*, Año LXIV, Núm 22830, México, D.F., 27 de Agosto de 1992.

federales. Su espacio tendría dos leguas de radio o su equivalente a 8800 metros. Se da la autorización en lo que preparan el lugar de su residencia, para el Congreso del Estado de México y el gobernador permanezcan en esos límites.

Con base en el Acta Constitutiva y las Reformas de mayo de 1827 se estipuló que mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores, así como cuatro diputados propietarios y cuatro suplentes. Se estableció el principio de igualdad entre los mexicanos y se amplió la categoría de ciudadano. Sin embargo las leyes electorales de 1847 y 1849 seguían manteniendo el sistema de votación por método indirecto y sólo conferían al Estado las atribuciones electorales.

En 1835 a 1841 se da la República Centralista y el territorio nacional se divide en departamentos: el de México se subdividía en tres partidas: Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepanitla. Un año más tarde el territorio de Tlaxcala se incorpora al departamento de México. Cada Departamento tendría su propio gobernador los cuales tenían las obligaciones de: "Cuidar de la conservación del orden público, en lo interior del departamento; Disponer de la fuerza armada; Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del gobierno general y las disposiciones de la junta departamental; Nombrar a los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos". En lo que respecta a los prefectos, toca a estos: "Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento; Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía."⁴ y por último corresponde a los subprefectos las mismas funciones que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio, al gobernador.

Otras características en las formas de gobierno eran que el ayuntamiento se elegía popularmente y sus integrantes dependían del subprefecto, del prefecto o del gobernador. Los cargos municipales conservaron su carácter concejal y obligatorio y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos. Respecto a la

⁴ Tena, Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, Decimosegunda edición, 1983, p. 239, 242, 245.

Ciudad Capital en el ámbito de la vigilancia seguían participando los jefes de familia que apoyaban a los elementos del ayuntamiento.

La Segunda República Centralista surge en 1841 - 1846; la división territorial persiste. El Distrito de México continúa dividido en tres partidos. Cada uno a su vez estaba dividido en municipalidades. La cabecera de distrito era aún la Ciudad de México, que al mismo tiempo tenía el rango de capital del Departamento de ese nombre y del país. La presencia de la vigilancia civil continuaba. Se estableció la obligatoriedad de que en cada manzana existiera el puesto de regente de policía que era nombrado por el ayuntamiento anualmente, el electo tendría la capacidad de elegir a cuatro personas más que fungirían como inspectores.

En la Segunda República Federal 1846 - 1857; vuelve a hacer su aparición el término Distrito Federal, designándose a la Ciudad de México como tal. Coexisten la municipalidad y la prefectura en un principio: el distrito se dividía en ocho prefecturas foráneas una parte del actual Estado de México y la municipalidad de México.

El 21 de mayo de 1847, se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas Liberales, cuyo artículo sexto otorgaba a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección de Presidente de la República y el derecho de nombrar a sus representantes al Senado, como cualquier otro Estado de la República. Dicho documento ratificaba la Constitución de 1824.

En 1854 se amplía el territorio de dicho distrito con lo que se conoce como San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

Dos sucesos habría que destacar durante este periodo, cuando la ocupación Norteamericana del Distrito Federal, los poderes federales se trasladan a la Ciudad de Querétaro; además de que en 1856 se suscita un debate en el Congreso sobre la convivencia de los poderes federales con los locales.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 se refiere al país como una República Representativa Democrática Federal, esta Constitución no se ocupó al detalle del régimen de municipalidades. En principio se pensó en cambiar la residencia de los poderes federales a las ciudades de Aguascalientes o Querétaro, sin embargo, después de arduos debates en el seno del Congreso Constituyente, se optó , con 45 votos a favor y 43 en contra, por dejar que siguieran residiendo en la Ciudad de México, pero se previó el supuesto de que en caso de que los poderes federales cambiaran de residencia, se formaría, en el territorio ocupado por el Distrito Federal, el "Estado del Valle de México".

Por lo que corresponde a las facultades para organizar al gobierno del Distrito Federal, éstas se reservaron para los ciudadanos al elegir, bajo la modalidad de voto indirecto, a sus autoridades municipales y judiciales. Pero es muy importante recordar que en el artículo "18 de la Constitución de 1857 se establecían las bases generales para la administración y gobierno del Distrito Federal el cual depende del Ejecutivo Federal, Secretarías de Estado y Despacho de Gobierno. El Gobernador del Distrito Federal era la primera autoridad política, y tenía como deber hacer cumplir la leyes; era nombrado y podía ser removido libremente por el ejecutivo federal."⁵

Tercera República Federal 1857 - 1858; el Distrito Federal se divide en prefecturas centrales y prefecturas interiores. En la Constitución de 1857 aparece algo que actualmente pretende ser reivindicado sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado Valle de México en el territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal.

Otro traslado de los poderes federales en este periodo fue el que se suscitó a causa de los conflictos entre los liberales y los conservadores, los primeros trasladaron la sede del poder a Guanajuato y a Veracruz en el año de 1858. Los ciudadanos elegían popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.

⁵ *México a través de los informes presidenciales: 1824-1976*, Secretaría de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal, México, 1978, Tomo 16., Vol. 2, pág. 108.

Para el Segundo Imperio 1864 - 1867; los poderes federales son trasladados a San Luis Potosí y Ciudad Juárez en 1865 debido a la intervención francesa. La ley que sobre división territorial emitió el Imperio Mexicano ordenaba la división en departamentos que se subdividirían en Distritos y éstos en municipalidades. Se estipulaba la desaparición del Distrito Valle de México, con lo que el Distrito de México quedó integrado en el Departamento del Valle de México. De la misma forma la capital es gobernada por un comandante militar y el alcalde era nombrado por el Emperador, mientras que los regidores siguieron siendo de elección popular. El ayuntamiento goza de facultades deliberadas.

Es en la Cuarta República Federal 1867 - 1903; Cuando se pactan los primeros convenios de los límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México. En 1899 se divide el Distrito Federal en la Municipalidad de México y 6 prefecturas o distritos, que a su vez, en dos o mas municipalidades.

El 14 de diciembre de 1900, los ayuntamientos, respecto a la administración municipal, tendrán voz consultiva y derechos de vigilancia de iniciativa y veto, en los términos que dispone la Ley. Los ayuntamientos se compondrán de concejales electos popularmente, en elección directa en primer grado, durando en su cargo cuatro años y renovándose cada dos años, podrán ser reelectos.

El 31 de octubre de 1901, mediante decreto expedido por el Presidente Díaz, se modificó la fracción VI del artículo 72, suprimiendo el derecho que tenían los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades locales. Por medio del mismo decreto se declaró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios Federales.⁶

Pese a la existencia del Ayuntamiento éste es asimilado por el gobierno general del país. Son creadas las juntas especiales o auxiliares para administrar servicios públicos o proyectos especiales. Con la modificación de la Constitución de 1901 se establece un sistema de gobierno político y una administración mediante prefectos.

⁶ *Op. cit.* Secretaria de la Presidencia, p. 37.

1.3.- PERIODO REVOLUCIONARIO 1903 - 1917.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz, expidió, en uso de sus facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta Ley daba nuevos límites al Distrito Federal, quedando dividido en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

"En cuanto a los aspectos de organización político-administrativa, dicho decreto determinaba que el Congreso de la Unión expidiera las disposiciones jurídicas relativas al régimen interior del Distrito Federal. El poder ejecutivo era el propio Poder Ejecutivo Federal, pero ejercía su mandato a través de la de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de la misma y que conformaban el Consejo Superior de Gobierno, el cual se encargaba de la administración del Distrito Federal."⁷

"La Ley de 1903 se considera como el primer intento legislativo para establecer las normas del juego político y administrativo del Distrito Federal. El prefecto era nombrado por el presidente y se convirtió en la primera autoridad política local en las municipalidades foráneas, y el gobernador en el Distrito Federal, en el marco de éste esquema, el Ayuntamiento de México quedó prescindido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes. El Distrito Federal obtiene la representación con dos senadores."⁸

Durante la Revolución Mexicana, la Ciudad de México sufrió constantemente con la entrada y salida de los diversos bandos revolucionarios; los ayuntamientos eran continuamente saqueados y sus miembros arrestados.

Durante el gobierno del general Victoriano Huerta, se emitió el decreto del 17 de febrero de 1914, por medio del cual se distribuían los ramos de la administración a nuevas secretarías.

⁷ *Ibidem*, p 37.

⁸ *El Nacional*, Año LXIV, Núm 22831, México D.F., a 29 de Agosto de 1992.

De acuerdo con esta disposición, el gobierno del Distrito Federal dependía, al igual que la ley de 13 de marzo de 1891, de la Secretaría de Gobernación en lo político y lo administrativo, en materias tales como, elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, penitenciarias, cárceles, teatros y diversiones públicas." ⁹

En la constitución de 1917 se ratifica que el Distrito Federal estará compuesto del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México situación que vuelve a presentarse al igual que en 1857 y que actualmente sirve como argumento para los partidos políticos (PAN, PRD, PARM, PFCRN) que pugnan por la creación del Estado 32 de la Federación.

En la misma Constitución de 1917 en los tres primeros incisos del artículo 73 fracción VI quedó de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

- 1a. El Distrito Federal y Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3a. El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República.

El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobierno del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".¹⁰

⁹ *Op. cit.* Secretaría de la Presidencia, p. 314.

¹⁰ *Op. cit.* Tena Ramírez Felipe, p. 245.

1.4.- PERIODO POSREVOLUCIONARIO 1917 - 1928

Entre 1922 y 1927 se crean los municipios de Iztacalco, General Anaya, Tláhuac y Magdalena Contreras, a mediados de 1928 la ciudad de México fue escenario de una de las más graves crisis políticas que enfrentaron los gobiernos revolucionarios. Pero la suerte del gobierno de la Ciudad de México estaba echada desde meses antes, cuando en mayo el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de ley enviada por el General Obregón, por medio de la cual se suprimían los municipios y el gobierno de la capital quedaba en manos del presidente de la República. Con ellos desaparecía una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los 17 ayuntamientos que en la época formaban parte del D.F.

En el mes de julio, el General Alvaro Obregón fue asesinado por un fanático católico, en el restaurante la "Bombilla" en San Ángel. Este hecho marcaba el inicio de un periodo de transición (1928-1929) a partir del cual se consolidaría el actual régimen político.

Conflicto político y centralización del gobierno del D.F. (abril-julio); la historia de como se formaliza la centralización del gobierno de la Ciudad de México comienza el 18 de abril de 1928, cuando el General Alvaro Obregón había logrado que se modificara la Constitución fue postulado nuevamente candidato a la presidencia de la república.¹¹ Envío al Congreso, desde su condición de ciudadano, dos iniciativas; una referida a la supresión de los ayuntamientos de la Ciudad de México y la otra relacionada con la reestructuración de la administración de justicia.

La propuesta de Obregón de cambiar la forma de gobierno del D.F. se sustentaba en: "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridad cuyas facultades

¹¹ El 22 de enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 de la Constitución para permitir una sola reelección del Presidente de la República, aunque no inmediata. Cfr. Alvaréz Rogelio (director) "Enciclopedia de México" Cd. de México 1977.

se excluyen a veces. En consecuencia, para estar de acuerdo con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de cambio y eficiencia en todos los ordenes del servicio público".

En la iniciativa se hacía un recuento histórico-legal y se concluía que los principales servicios públicos (instrucción, justicia, salubridad, beneficencia y policía) no estaban a cargo del ayuntamiento de la Ciudad de México. Finalmente, se aclaraba que en los demás estados del país el municipio libre sí tenía "completa razón de existir". Pero era diferente la situación de los municipios del D.F., en lo que la hacienda municipal nunca era bastante para atender los servicios de la población y escapaba a los gobiernos locales; las poblaciones localizadas en las cercanías de las municipalidades del D.F., tenían servicios ligados entre sí; los conflictos y dificultades en este territorio debían ser resueltos con el auxilio de los poderes del centro. A ello se agregaban razones de gran economía, ya que en lugar de dos Tesorerías -la del gobierno y la municipal- sólo una se encargaría de la recaudación de los fondos públicos, lo cual permitiría que desaparecieran los doscientos ediles encargados de atender estas funciones.

En su primera versión, la iniciativa de Obregón proponía que la nueva ley que expidiese el Congreso de la Unión creara un Consejo Hacendario del D.F., integrado por un tesorero y tantos subtesoreros como ayuntamientos existieran en el Distrito en ese momento. Este consejo actuaría conforme lo establezca el reglamento respectivo y que tendrá a su cargo la parte fiscal, estudiaría y aprobaría las medidas hacendarias que juzgara conveniente, así como la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que pasarán al Ejecutivo de la Unión para ser sometidas a la aprobación de la Cámara de Diputados. Las funciones de este consejo serán exclusivamente económicas.

La segunda propuesta estaba relacionada con la cuestión administrativa y proponía la creación de un Consejo de Administración con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existían.

El mismo tendría a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva. En el proyecto, las obras y mejoras quedaban en manos del Consejo Pleno, encargado de estudiar el

presupuesto de egresos.

Pero Obregón iba más allá y pedía modificar la Constitución de 1917 "en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el gobierno del mismo Distrito" (fracción VI del art. 73). La finalidad era que el congreso tuviese libertad para pedir una nueva Ley de organización del Distrito, "adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que éste de acuerdo con la necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública".

La iniciativa de ley obregonista fue enviada a las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales y de Gobernación con la solicitud de que convocaran a un periodo de sesiones extraordinarias, lo cual, el 25 de abril, fue aceptado. De esta forma Alvaro Obregón, con el apoyo legal de un grupo de miembros de la Comisión permanente (los diputados Ricardo Topete, José L. Solórzano, Fernando Moctezuma, Francisco J. Silva, Melchor Ortega y Lorenzo Mayorcal Pardo), logró que la propuesta se discutiera y se aprobara en el mes de mayo de ese año. El 12 de mayo, Obregón envió a los secretarios de la Cámara de Diputados una adición al proyecto, en la cual explicitaba que el artículo 73 debía modificarse para otorgar al Congreso Facultad para legislar en lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a diferentes bases, entre las cuales figuraba ya su idea de que:

- I) El gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinan la ley respectiva..."
- II) El Gobierno de los Territorios estará e cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien lo nombrara y removerá libremente.
- III) Los gobernadores de los Territorios acordaran con el presidente de la República por conducto que determine la Ley.

Con esta iniciativa Obregón, candidato único a la Presidencia, intervenía una vez más en las funciones gubernativas del presidente Calles, lo cual ha sido

interpretado como una clara expresión de la división que existía en el seno del grupo en el poder entre obregonistas y callistas.¹²

Pero la propuesta de supresión de las municipalidades del D.F., que hiciera Obregón, tenía otro principal destinatario: los laboristas, a quienes pretendía restarles el poder que tenían en algunos ayuntamientos del D.F. en particular en el ayuntamiento de la Ciudad de México, el cual controlaba desde 1925.¹³

**PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE MEXICO
1920-1928**

RAFAEL ZUBARAN CAPMANY	JUN - DIC 1920	PLC
HEMILIO PEREZ ABREU	ENE - OCT 1921	PLC
ABRAHAM GONZALEZ	NOV - DIC 1921	PLC
MIGUEL ALONSO ROMERO	ENE - DIC 1922	PLC
JORGE PRIETO LAURENS	ENE - DIC 1923	PLC
MARCOS E. RAYA	ENE - DIC 1924	APR*
ARTURO DE SARACHO	ENE - DIC 1925	PLM**
CELESTINO GAZCA	ENE - DIC 1926	PLM
ARTURO DE SARACHO	ENE- DIC- 1927	PLM
JOSE LOPEZ CORTES	ENE - JUL 1928	PLM
CARLOS IZQUIERDO	AGO- NOV 1928	PLM
PRIMO VILLA MICHEL	DIC 1928	PLM

*ALIANZA DE PARTIDOS REVOLUCIONARIOS

**PARTIDO LABORISTA MEXICANO

El 1 de julio el General Obregón ganó las elecciones presidenciales y el día 17 fue asesinado dejando como herencia al Distrito Federal: la supresión de sus Municipios y la idea de crear un órgano por medio del cual el Presidente de la República ejercería las funciones del Gobierno del Distrito Federal.

¹² Cfr. Loyola Rafael " La Crisis Obregón - Calles y el Estado Mexicano" Siglo XXI. 4ta. edición. 1991. p. 82.

¹³ Cfr. Loyola Rafael, op. cit; Perló Manuel. "De como perdió la Ciudad de México su municipalidad sin obtener en cambio ni una democracia de manzana" en Revista Siempre 1981; Cruz, Ma. Soledad. "La institucionalización de la Revolución y los procesos urbanos en la Cd. de México (1920-1928). Tesis de Maestría en Historia de México. F.F. y L., U.N.A.M., 1992; Berra, Erika "La expresión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos, 1900- 1930" Tesis de Doctorado en Historia. Colmex. 1982.

1.5.- PERIODO CONTEMPORANEO 1928 - 1994.

De la desintegración del Ayuntamiento de la Ciudad de México a la creación del Departamento del Distrito Federal: El periodo comprendido entre julio y diciembre de 1928 es particularmente difícil para el gobierno de Calles y para el país. Los obregonistas acusaron a Morones y a los laboristas del asesinato del caudillo e "incluso llegaron aún más lejos al responsabilizar al propio presidente de los sucesos" (Loyola, Rafael). Hay quienes interpretan que la fragmentación obregonista, su anticallismo y más especialmente su antimorronismo, parecían abrir la compuerta a una nueva guerra civil (Segovia y Lajous) quien afirma: "Cualquier cosa podía pasar después del asesinato de Obregón, el 17 de julio de 1928; la más obvia, quizá, un golpe de Estado con el pretexto de una supuesta complicidad del régimen callista con el magnicidio" (krauze, Enrique).¹⁴

En el mes de agosto, la suerte del Municipio de la Ciudad de México ya estaba decidida. el ayuntamiento se desintegró en medio de mutuas acusaciones entre obregonistas y laboristas. Esto ocurría varios meses antes de que existiese una ley orgánica que fijase cual sería la nueva forma de gobierno.

En los primeros días de agosto, los periódicos publicaron varias noticias tratando de dar una imagen de que el gobierno de la ciudad continuaba funcionando. El día 2, la ciudad fue azotada por una terrible tormenta que provocó inundaciones y destrozos y un día después un fuerte temblor (de los seis que vivió la ciudad en ese año) causó derrumbes y graves daños, lo cual alarmó a los capitalinos.¹⁵

Toda esta adversidad física se sumaba a la inocultable crisis política por la que atravesaba el Ayuntamiento de la Ciudad de México, espacio que controlaban los laboristas desde 1925.

La idea-fuerza de la época "más administración, menos política" que sirvió de fundamento para liquidar el gobierno local era irrefutable. La Unión de Ayuntamientos del D.F. se disolvió no sin antes proponer candidato a Jefe del Ayuntamiento del D.F. y desplegar una intensa actividad, a fin de influir en la

¹⁴ *La Jornada*. 18 de junio de 1993, Perfil de la Jornada..

¹⁵ *Ibidem*.

designación de quienes según ellos debían ocupar los nuevos cargos de delegados .¹⁶

"Finalmente para cumplir con la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, disponiendo que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex profeso, que fue el departamento del Distrito Federal."¹⁷

La titularidad de dicho órgano se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión, a cuya autoridad se asignaron los servicios públicos que la ley determinó como atribuciones.

Para su gobierno, el territorio del Distrito Federal se dividió en un Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Angel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Ixtapalapa y Tiáhuac.

"Como auxiliares de la administración del Distrito Federal se estableció el Consejo Consultivo del Departamento central y Consejos en cada una de las Delegaciones, como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos."¹⁸

El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual integró las disposiciones básicas que rigieron al gobierno capitalino hasta 1970, estableciendo lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales

¹⁶ *El Universal*, 23 de diciembre de 1928, excelsior 27 de diciembre de 1928.

¹⁷ *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, México D.F., p. 8.

¹⁸ *Ibid.*

vigentes entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la Ciudad Capital era ya de más de un millón y medio de personas. Dicha Ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la Legislativa, Judicial y la del Poder Ejecutivo Local.

La superficie del Distrito Federal fue conservada como la Ciudad de México y las Delegaciones de Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Villa Alvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan, Xochimilco, en total 11 Delegaciones.

En 1970 el Departamento del Distrito Federal experimenta cambios en su estructura y bases de operación, la Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de propiciar una administración pública ágil y eficaz. Para estas fechas la población capitalina ya sumaba más de 6 millones y medio de habitantes.

"La desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo a partir de la nueva concepción de la zona central; quedando el Distrito Federal dividido para su gobierno en en 16 Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. Estas delegaciones político-administrativas, con fundamento en las atribuciones plasmadas en la Ley, desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en la atención de los servicios requeridos a nivel local."¹⁹

La participación ciudadana para 1970 adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local, al crearse las Juntas de Vecinos de cada Delegación como órganos de colaboración ciudadana. El Consejo Consultivo órgano de igual naturaleza, en contacto directo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se integró con los presidentes de las juntas delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del titular proyectos de

¹⁹ Gutiérrez , Salazar Sergio Elias; Sotís Acero Felipe; *Gobierno y Administración del Distrito Federal*, INAP, p. 85.

leyes y reglamentos, reformas o derogaciones a los vigentes e informales de las deficiencias detectadas en la administración pública y en la prestación de servicios públicos, entre otros.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que se hace la descripción de las funciones del Departamento en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica.

Por lo que respecta a las instancias de participación ciudadana en 1978, se agregan a los Consejos Consultivos y a las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana. Así, se completa la forma piramidal de acción popular en la capital.

En 1978 en la LODDF destaca el capítulo VI: de la participación de los ciudadanos, donde se estableció que formaban parte de los derechos de los residentes del D.F. el referéndum y la iniciativa popular.

El referéndum era considerado como una forma de integrar directamente la voluntad de los ciudadanos para modificar o derogar los ordenamientos legales y reglamentarios al D.F. (art. 53). Sin embargo, el procedimiento legal del referéndum le correspondía iniciarlo exclusivamente al presidente de la República (art. 54), en tanto que la iniciativa popular tendría efecto si se encontraba apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos, quedando comprendidos por lo menos 5 mil dentro de cada delegación. (art. 55).

Cabe mencionar que su aplicación se encontraba con algunos obstáculos. Primero, el hecho de que la decisión de iniciar el referéndum que daba en manos del presidente de la República, no de una instancia más "representativa" de la población. Otro problema fundamental es que esos mecanismos no habían sido reglamentados, por lo cual su realización resultaría indefinida. Además, quedaron excluidos de los problemas u ordenamientos legales los relativos a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.D.F., es decir en los rubros que más afectan a los ciudadanos.

Y para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial, el Primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señalando las atribuciones no delegables del titular, de las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería y de las Direcciones Generales.

En 1983, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional; efectivamente fue modificada y adicionada la mencionada Ley por el Congreso de la Unión, y en enero de 1984 apareció un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial del 17 de enero de 1984).

Las modificaciones a la Ley Orgánica, con criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las Dependencias, por aquéllas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior, publicado en enero de 1984, se refiriera a ellas.

En 1985, la ciudad era sacudida por el terremoto de mayor magnitud en su historia, causando una gran cantidad de destrozos materiales y pérdidas de vidas humanas, causando una gran daño en sus habitantes. Este acontecimiento tan trágico nos dejó ver a una ciudadanía participativa y solidaria ante tal desastre.

El 19 de junio de 1986 el secretario de Gobernación Manuel Bartlett convocó a un foro sobre "La renovación política electoral y participación ciudadana en el Distrito Federal" Así dentro del marco de la reforma política nacional se incluía un capítulo para la ciudad.

"El 27 de septiembre de 1986, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa presidencial de la Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La iniciativa del Presidente fue aprobada, sin modificaciones por el PRI. Los ocho partidos que conformaban la oposición se retiraron del debate manifestando su inconformidad respecto del surgimiento de un órgano que nacía con facultades de reglamentar; pero no de legislar; con la tarea de

gestionar, pero no la de decidir; con la de revisar el presupuesto cada tres meses, pero sin facultad de aprobarlo."²⁰

En 1988 se da en México la elección presidencial mas reñida en los últimos años, este hecho aceleró un cambio político largamente esperado. Estos comicios registraron un aparente incremento de la participación electoral, así como el fortalecimiento de las oposiciones en número de votos y en influencia política, y muchos creyeron que el virtual monopolio del Partido Revolucionario Institucional, en el poder desde 1929, había llegado a su fin.

Hay razones por las que resulta interesante hacer memoria sobre el comportamiento electoral del Distrito Federal en 1988: ya que se trata de una zona que se encuentra con suficiente información electoral y mínimas sospechas de manipulación sobre la misma se trata de una de las entidades más estudiadas y conocidas a nivel sociológico en este país centralista y se trata, finalmente, de una de las zonas en las que fue más evidente la debacle del PRI en las pasadas elecciones.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal; Manuel Camacho Solís, convocó a través de su comparecencia ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el día 16 de abril de 1991, a la discusión sobre una reforma política para la ciudad. Con ello revivió añejos debates sobre la democratización y los derechos políticos para la ciudad.

Aunque 1991 puede ser señalado como el momento que inicia el proceso de reforma política del Distrito Federal, pues es el año en que el gobierno de la ciudad está en posición privilegiada para llevarla acabo es hasta 1992 durante la comparecencia de Camacho Solís ante la ARDF y donde anuncia que se crea una Mesa de Concertación, cuando se empieza a dar la necesidad de ir, llegando el gobierno y los partidos, a puntos comunes sobre la reforma.

En 1993 un grupo de representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de distintos partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM) a título personal convocaron para la realización de un Plebiscito

²⁰ *Op. Cit.* . Salazar Sergio Elias: Solís Acero Felipe: p. 85.

ciudadano el día 21 de marzo de 1993, el objetivo de los convocantes era el hacer participar a la ciudadanía en el proceso de Reforma Política para el Distrito Federal.

En 1994, se concluyó la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por la Cámara de Senadores, publicándose el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Quedo establecido también que en 1995 se eligieran por voto directo los Consejos Ciudadanos, con funciones de aprobar, supervisar y evaluar los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, protección civil, atención social de servicios comunitarios, parques y jardines, alumbrado, pavimentación, recreación y deporte, mercados y mejoramientos del equipamiento educativo, deportivo y cultural.

Es alentador ver que después de mas de 170 años, de llegar a un acuerdo todos los partidos políticos, para 1997 podríamos elegir por primera vez al jefe de gobierno de la capital de la República, superando los viejos argumentos que solo favorecieron al despotismo. Lo que sería más saludable es que no se condicionara tal paso a la postergación de los Consejos Ciudadanos y que el camino a un sistema más democrático se iniciara ya en la Ciudad de México.

Queda pendiente el asunto de los municipios o delegaciones del Distrito Federal que, de acuerdo con lo señalado en la reforma de 1993, serían designados por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa. Sin duda sería un paso adelante, pero ya entrados en gastos, no podríamos definitivamente convertirlos en gobiernos electos?. Tal como sea, es notorio que nuevos vientos democráticos soplan con fuerza sobre la ciudad. La elección de un gobierno democrático parece estar muy cerca.

Si lo que se pretende es democratizar el Distrito Federal, que manera de comenzar que expresando esa voluntad democrática, civilizada y ávida de alcanzar consensos en la misma definición de los procedimientos que nos conduzcan a formas más efectivas de interacción entre ciudadanos y sus autoridades.

2.- EL PROCESO DE REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL, 1988 - 1993.

Desde 1986, la reforma del gobierno del Distrito Federal ha sido uno de los temas centrales de la agenda política en México. De entonces a la fecha, se han realizado consultas públicas encaminadas a imaginar el nuevo marco normativo que debe regir las relaciones entre gobernantes y gobernados en el D.F. La insistencia en el tema habla de su pertinencia política, pero también de su complejidad y de las dificultades que existen para decidir qué modificaciones constitucionales y reglamentarias es preciso introducir.

2.1.- ELECCIONES FEDERALES 1988 Y 1991.

La evolución de toda sociedad demanda, como requisito de permanencia, estabilidad y progreso, el desarrollo de mecanismos de participación que permitan no sólo el acceso de la población a los órganos de decisión política, económica y social, sino que también conlleven la estructuración de apoyos políticos para los grupos o élites que compiten por el poder público y, por tanto, por la implantación de sus visiones del mundo. Es decir la participación política es crucial tanto por lo que implica en términos de movilización ciudadana, como por el liderazgo social que hace posible. Sin una participación política efectiva no hay democracia y sin democracia no hay participación efectiva en las decisiones políticas.

Al comparar la trayectoria de la evasión al voto de la población empadronada en la entidad más favorecida por la urbanización y el desarrollo con la del país en su totalidad, pueden distinguirse dos momentos diferenciados: uno primero en que el Distrito Federal queda catalogado como entidad abstencionista respecto del conjunto general del país y que corre de 1946 a 1967 y otro en que pasa a colocarse en el pleno de las entidades participativas a partir del decenio de los setentas.²¹

Es ya común afirmar que la elección presidencial mexicana de julio de 1988 aceleró un cambio político largamente esperado, en estos comicios se registro

²¹ Peschard, Jaqueline. *Las elecciones en el D.F., 1946-1985*. Tesis de Maestría 1988. UNAM. México. p 85

un aparente incremento de la participación electoral, así como el fortalecimiento de las oposiciones en número de votos y en influencia política, y muchos creyeron que el virtual monopolio del partido oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder desde 1929, había llegado a su fin.

El voto emitido en las elecciones del 6 de julio se puede interpretar de diversas formas. Fue, sin duda, un voto que buscaba más justicia en la gestión económica del gobierno, más democracia en el que hacer político del país. Para muchos el voto podría ser explicado no tanto por la crisis misma si no por el manejo que a la crisis se le dio, no tanto por las características históricas del partido en el gobierno como por su adulteración.

El votó cardenista experimentó, retrospectivamente, una profunda transformación, el Frente Democrático Nacional (PARM, PFCRN, PPS y PMS) representado por Cuauhtémoc Cárdenas, en efecto había iniciado su campaña con la consigna no tanto de democracia, sino como de justicia social. En este sentido fue que se votó por él durante la jornada electoral.

El sitio privilegiado de la capital del país en lo que refiere a la presencia de la oposición se hace más palpable si consideramos la importancia que tienen los votos capitalinos para cada partido, es decir, la proporción que de sus votos recogen en el Distrito Federal."²²

- A raíz del 6 de julio, sin embargo, la misma dinámica que vivió el país hizo que la lucha por la democracia -en defensa del voto, de un espacio político- se añadiera, confundándose con ella, a la lucha por la justicia social y el poder político.

Sí, el PRI empezó a recorrer el camino de la modernidad, pero el PAN va varios tramos adelante, el nuevo régimen tendrá que ser una nueva manera de vivir y de decidir en una sociedad radical, más tolerante y solidaria, esto sin duda abrió el camino a una profunda reforma democrática de las instituciones nacionales. "Hay razones por las que resulta interesante hacer memoria sobre

²² *Op. Cit.* Peschard Jaqueline. P. 85.

el comportamiento electoral del Distrito Federal, en 1988: se trata de una zona que cuenta con suficiente información electoral y mínimas sospechas de manipulación sobre la misma, se trata de una de las entidades más estudiadas y conocidas a nivel sociológico en este país centralista y se trata finalmente, de una de las zonas en las que fue más evidente la debacle del PRI en dichas elecciones.²³

VOTACION POR DELEGACION
(En porcentaje sobre votos efectivos)

DELEGACION	CLOUTHIER	SALINAS	CARDENAS
GTVO.A. MADERO	19.5	25.5	53.5
CUAUHTEMOC	23.0	31.4	43.8
IZTAPALAPA	17.2	26.3	58.8
MIGUEL HIDALGO	24.5	28.0	46.4
COYOACAN	24.6	25.9	48.1
AZCAPOTZALCO	23.8	25.8	48.8
V. CARRANZA	20.0	29.5	49.1
BENITO JUAREZ	37.9	27.6	33.2
A. OBREGON	28.8	27.4	44.2
IZTACALCO	18.8	27.0	52.6
TLALPAN	23.4	26.5	48.6
XOCHIMILCO	14.0	22.4	62.1
M. CONTRERAS	22.5	26.0	48.1
TLAHUAC	9.2	21.8	67.9
CUAJIMALPA	21.3	34.2	42.7
MILPA ALTA	6.1	19.6	73.2

Fuente: Revista Nexos, Cuaderno de Nexos, Una radiografía electoral, Francisco Báez Rodríguez, diciembre de 1988, México, D.F.

"La votación por delegación (dispuestas en orden del número de votos efectivos registrados, dados a conocer por el CFE) ; de estas sólo en una, la Benito Juárez, Clouthier ocupa el primer lugar. En cambio , Milpa Alta y Tláhuac tienen un comportamiento fuertemente cardenista, semejante al de las zonas rurales y semiurbanas de Xochimilco. Las zonas rurales y semiurbanas

²³ Baez. Rodríguez Francisco, *Distrito Federal, Una Radiografía Electoral*. Cuadernos Nexos. Revista Nexos. diciembre de 1988. p. VII.

del oeste del D.F., en contraste, presentan una votación relativamente más tradicional. Fuera de estas últimas zonas, el PRI da la impresión de ayudarse por la fuerza de gravedad del zócalo: en la medida en que nos alejamos del centro histórico, el PRI tiende a bajar su votación. El voto por delegaciones también refleja la votación por ingresos, que puede observarse - por ejemplo - en el bajo porcentaje panista en aquellas delegaciones con baja densidad de zonas residenciales.²⁴

A continuación se enlistan los cuarenta distritos electorales que conforman la circunscripción del Distrito Federal y el nombre del partido político ganador tanto para asambleístas como diputados así como su ubicación geográfica en que se localizan.

DISTRITOS ELECTORALES ASAMBLEISTAS DIPUTACIONES COLONIAS

	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PRI	ROMA, ROMA NTE. Y SUR, CONGESA E HIPODROMO CONDESA.
II	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	ATLAMPÁ, BUENA VISTA, GUERRERO, STA. MA. INSURGENTES, STA. MA. LA RIVERA, SN. SIMONTOLNAHUAC, U.H. NONDALCO-TLATELOLCO.
III	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	CENTRO, GRO., FELIPE ESCOBAR, MAZA, MORELOS, PERALVILLO, EXHIPODROMO DE PERALVILLO, U.H. NONDALCO-TLATELOLCO, V. GOMEZ, U.H. PLAN TEPITO.
IV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AZTECA, E. CARRANZA, JANITZIO, SEC. DE TIRO, MICHOACANA, AMP. MICHOACANA, MORELOS, 20 DE NOV., MOSQUETEROS, NICOLAS BRAVO, PENITENCIARIA, AMP. PENITENCIARIA, MADERO, PROGRESISTA, POPULAR RASTRO, V. CARRANZA, AMP., V. CARRANZA, V. GOMEZ, PLAN VECINAL TEPITO.
V	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	CENTRO, MERCEO BALBUENA, MORELOS, U. CANDELARIA DE LOS PATOS, CONJUNTO RESIDENCIAL DEL PARQUE, U.H. FCO. MORAZAN.
VI	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	ALGARIN, DOCTORES, OBRERA, MULTIFAMILIAR DOCTORES, CENTRO RESIDENCIAL MORELOS.
VII	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	ALAMOS, ATENOR SALAS, JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ, MIGUEL ALEMAN, HARVARTE, NIÑOS HEROES DE CHAPULTEPEC, PIEDAD HARVARTE, PORTAL.
VIII	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PRI	SN. MIGUEL CHAPULTEPEC, BOSQUE DE CHAPULTEPEC, AMP. DANIEL GARZA, OBSERVATORIO, DANIEL GARZA, AMERICA, 10 DE SEPTIEMBRE, ACUEDUCTO, LAS AMERICAS, EL CAPULIN, HIDALGO, LAS PALMAS, BELEN DE LAS FLORES, LOMAS DE VIRREYES, LOMAS REFORMA, SEC. VERTIENTES, LOMAS DE CHAPULTEPEC, CHAPULTEPEC POLANCO, PALMITAS, LOS MORALES, SECS. ALAMEDA Y PALMAS, DEL BOSQUE, REFORMA SOCIAL, RESIDENCIA MILITAR, EL CUERNITO, LA CUEVITA, STA. FE, LOMAS ALTAS, LOMAS BEZARES, FRAC. LOMAS.
IX	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	AGRICULTURA, AGUILERA, ALDANA, AMP. COSMOPOLITA, AMP.

²⁴ *Op. Cit.*, Baez Rodríguez Francisco, p. 07.

				DEL GAS DEL GAS EL ARENAL HOGAR Y SEGURIDAD, UN HOGAR PINOSOTROS LIBERACION NEXTITLA, OBRERO POPULAR PATRIMONIO FAMILIAR, SN FCO XOCOTITLA SN BERNABE, SN SALVADOR XDCHIMANCA STO. TOMAS NVA STA MA, POPOTLA PLUTARCO E CALLES, TLAXPANA, TLATILCO, VICTORIA DE LAS DEMOCRACIAS UH TLATILCO
X	DISTRITO ELECTORAL	PFCRN PPS*	PRI	COCDYOTES, ANUEHUETES, TLALPENCO Y HERMOZA, EL CARMEN, CASTILLO CHICO, CASTILLO GDE, AMP B JUAREZ, LA POSTURA, U. OBRERA C.T.M., ZONA ESCOLAR, OPE VICTORIA, DEL BOSQUE, BARRIO DE SN. RAFAEL TICOMAN, CHALMA DE OPE, LOMA DE LA PALMA, SN. MIGUEL, JUVENTINO ROSAS, LA FORESTAL, EL TEPETATAL, LOMAS DE CHAPULTEPEC, MALACATES, COMPOSITORES MEXICANOS AMP MALACATES, PARQUE METROPOLITANO, AMP LA FORESTAL, AMP ARBOLEDA CUAUTEPEC, CONJ H ACUEDUCTO OPE, ZONA RESIDENCIAL ACUEDUCTO DE OPE, U.H VALLEJO LA PATERA, B JUAREZ, ZONA ESCOLAR DIE, ORAL FELIPE BERRIOZABAL
XI	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	ARAGON, ESTRELLA, 7 DE NOV., INDUSTRIAL, OPE TEPEYAC, OPE INSURGENTES, PERALVILLO, TEPEYAC INSURGENTES, VALLE GOMEZ VALLEJO
XII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	ARAGON, INGUARAN, CUCHILLA DE LA JOYA, BELISARIO DOMINQUEZ, AMP E. ZAPATA, AMP. MARTIRES DE RIO BLANCO, BONDQJITO, FAJA DE ORO, FELIPE ANGELES E ZAPATA, LA JOYA, LA JOYITA, LA MALINCHE, MARTIRES DE RIO BLANCO, NVA. TENOCHTITLAN, 7 DE NOV., TABLA DE SN. AGUSTIN, 1a. Y 2a. SECC. GERTRUDIS SANCHEZ
XIII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	DAMIAN CARMONA, 7 DE JULIO, MOCTEZUMA 1a. Y 2a. SECC. MIGUEL HIDALGO, REVOLUCION, R. RUBIO, STA. CRUZ AVIACION.
XIV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PAN	PUEBLA, CUCHILLA AGRICOLA ORIENTAL, GRANJAS MEXICO, EXEJIDO DE LA MARGALENA, FRACC. COYUYA, SE LA CRUZ, PUEBLO MAGDELANA MIXIHUCA, A. OREGON, MAGDALENA MIXIHUCA, 24 DE ABRIL, AERONAUTICA MILITAR, JARDIN BALBUENA, U. KENNEDY.
XV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	REFORMA IXTACCHUATL, MILITAR MARTE, CONJ. URBANO POPULAR LOS PICOS DE IZTACALCO, U.H IZTACALCO, LIC. CARLOS ZAPATA 1a Y 2a. SECC., CUCHILLA RAMOS MILLAN, EXEJIDO LENA MIXIHUCA, JUVENTINO ROSAS.
XVI	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	ALBERTY, AMERICAS UNIDAS, INDEPENDENCIA LETRAN VALLE, STA. CRUZ ATOYAC, SN. SIMON, TLACOQUEMECATL, NARVARTE, ZACAHUIZCO.
XVII	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	AMP. NAPOLES, BELLA VISTA, CD. DE LOS DEPORTES, 8 DE AGOSTO, COVE, CRISTO REY, ESCANDON, EL PARAISO, J.M. PINO SUAREZ, LA CONCHITA, LIBERALES, LOMAS DE STO. DOMINGO, MOLINO DE STO. DOMINGO, NAPOLES, POLVORA, REAL DEL MONTE, REACOMODO PINO SUAREZ, SN. PEDRO DE LOS PINOS, TACUBAYA, TOLTECA, VICTORIA, SEARS ROEBUCK.
XVIII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	ARGENTINA ANTISUA, AMP. TORRESBLANCA, CAMPO MILITAR No. 1, DEFENSA NACIONAL, FCO. I. MABERO, 8 DE MAYO, 10 DE ABRIL, HIPOBROMO DE LAS AMERICAS, IRRIGACION, LEGARIA, MEXICO NUEVO, PUEBLO TACUBA, POPOTLA, PENSI, PERIODISTA, SN. JOAQUIN, U.H. DE LOMAS DE SOTELD Y LOMA HERMOZA.
XIX	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	ANGEL ZIMMERON, B. JUAREZ, BARRIO SN. SEBASTIAN, BARRIO STO. TOMAS, BARRIO LOS REYES, BARRIO SN. SIMON, BARRIO SN. MARCOS, BARRIO JAGÜEY, BARRIO NEXTEMBO, CLAVERIA, JARDIN AZPEITIA, LIBERTAD, LOTERIA NACIONAL, STA.

				BARBARA SN ANDRES SN RAFAEL STA MA MALINALCO SINDICATO HAC ELECTRICISTAS SECC NAVAL
XX	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	AMP GABRIEL HDZ TEPETATES, PARQUE EL TEPEYAC SN JOSE DE LA PRADERA, LA CRUZ, 15 DE AGOSTO GUSTAVO A MADERO, GABRIEL HDZ JUAN GLZ ROMERO, LA ESTANZUELA, LA DINAMITA LINDAVISTA, PUEBLO DE SAN PEDRO ZACATENCO PUEBLO STA ISABEL TOLA, ROSAS DEL TEPEYAC, RESIDENCIAL ZACATENCO, TEPEYAC INSURGENTES TRIUNFO DE LA REPUBLICA, MARTIN CARRERA, U.H. JUAN DE DIOS BATIZ EL RISCO-CTM, ATZACOALCO-CTM
XXI	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AGRICOLA ORIENTAL, REAL DEL MORAL, ALFONSO ORTIZ TIRADO, EL RODEO, GPE DEL MORAL, PASEOS DE CHURUBUSCO, STA ROSA, U.H. REAL DEL MORAL, ZOHZ URBANO EJIDAL DE IXTAPALAPA, GRANJAS SAN ANTONIO, BARRIO STA BARBARA, BARRIO SAN IGNACIO, BARRIO SAN LUCAS, LA ASUNCION
XXII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	PEDREGAL DE STO DOMINGO, PUEBLO TIZAPAN, PROGRESO, LORETO Y CAMPAMENTO, COPILCO UNIVERSIDAD, PUEBLO COPILCO EL ALTO, INSURGENTES CUICUILCO, PEÑA POBRE, CANTIL, BARRIO SAN FERNANDO, TORIELLO GUERRA, TLALPAN, COMUNEROS DE STA. URSULA, JARDINES DEL PEDREGAL, PEDREGAL DE SAN ANGEL, JOYAS DEL PEDREGAL
XXIII	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PRI	MINAS DE CRISTO, OLIVAR DEL CONDE, BARRIO NORTE, POCITO, MARTIRES DE TACUBAYA, AMP. LOPEZ MATEOS, COLINA DEL SUR, CORPUS CHRISTI, DARCIARRERO, CAMPO DE TIRO LOS GAMITOS, PROLETARIA KM. 9 VOLCANES, CRUZ DE PALD, TIRADERO DE STA. FE, STA. LUCIA, CRUZ MANCA, EL PUENTE, CUAJIMALPA, LA MANZANITA, EL CONTADERO.
XXIV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	CIENEGA CHICA, EJIDO DE TEPEPAN, PASEOS DEL SUR, ARCOS DEL SUR, BARRIO DE SAN JUAN, BARRIO SAN DIEGO, BARRIO SAN EBTEBAN, BARRIO LA BANTISIMA, SAN ANTONIO, LA CIENEGA GRANDE, LA NORIA, VILLA DE XCHIMILCO, INFONAVIT NATIVITAS, JARDINES DEL SUR, RINCONADA DEL SUR, LA CAÑADA, SAN MATEO XALPA, SANTA INES, PROGRESO, TLATILCO, EL CEDRAL.
XXV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AMP CASAB ALEMAN, CAMPESTRE ARAGON, EXITO, ENSEÑANZA Y TRIUNFO, LA PRADERA 1 Y 2, VILLA DE ARAGON, AMP. PROVIDENCIA, LA PRADERA, LA ESMERALDA, 1 Y 2, 28 DE JULIO, SAN FELIPE DE JESUS, SAN JUAN DE ARAGON, LA PROVIDENCIA.
XXVI	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	COLONIAL IZTAPALAPA, CONSTITUCION DE 1917, URBANO POPULAR ERMITA-ZARAGOZA, EL PARAISO, EL EDEN, POPULAR ALVARO OBREGON, JUAN ESCUTIA, JOSE MA. MORELOS, JACARANDAS, LA REGADERA, MONTE ALBAN, OJITO DE AGUA, EJERCITO DE ORIENTE, STA. CRUZ MEYEHUALCO, VICENTE GUERRERO, VDCEADORES, STA. MARTHA ACATITLA NORTE.
XXVII	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	AMP CHURUBUSCO, AVANTE, ARENAL, TEPEPAN, LOS JARDINES DE COYOACAN, ALIANZA POPULAR CARMEN SERDAN, CAMPESTRE CHURUBUSCO, CIPRESES, INFONAVIT CUEMANCO, VILLA PRADO COAPA, COUNTRY CLUB, COAPA, EXHACIENDA COAPA, GRANJAS ESMERALDA, FRACC CULHUACAN, CTM CULHUACAN, PRADOS CHURUBUSCO, VILLA CUEMANCO, MEXICALTZINGO, VILLA DEL SUR.
XXVIII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AMP PETROLERA INDUSTRIAL, STA APOLONIA, SAN MIGUEL AMANTLA, STA LUCIA, SAN DIEGO ACOYOACAC, STO DOMINGO

				SAN JUAN TLHUACA, SAN PEDRO XALPA, PROVIDENCIA TEZOMOC PETROLERA, INFONAVIT EL ROSARIO, STA CRUZ ACAYUCAN
XXIX	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	DEFENSORES EUZCADI, ESTACION PANTACO, EL PORVENIR, HEROES DE NACAZARI, GPE VICTORIA PANAMERICANA, INDUSTRIAL VALLEJO, LAS SALINAS LA RAZA, POTRERO DEL LLANO
XXX	DISTRITO ELECTORAL	PFCRN PPS*	PRI	DEL OBRERO, SANTIAGO AZCAPOTZALCO, SALVADOR DIAZ MIRÓN, EL COYOL, SAN PEDRO EL CHICO, TRES ESTRELLAS
XXXI	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	SAN JUAN DE ARAGÓN, CUCHILLA DEL TEBORO, AGUILES SERDAN, AMP SIMON BOLIVAR, FERNANDO CASAS ALEMAN, MOCTEZUMA 2A SECC., PENSADOR MEXICANO, PEÓN DE LOS BAÑOS
XXXII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	PENSIL, POPO, RINCON DEL BOSQUE, REFORMA POLANCO, TLAXPANA, VERONICA ANZURES, AHUENUETES, AMP. POPO, BOSQUES DE CHAPULTEPEC, CHAPULTEPEC MORELOS, CASA BLANCA, AMP. GRANADA
XXXIII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	CENTRO, CUAUHTEMOC, JUAREZ REVOLUCION, SAN RAFAEL
XXXIV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AMP. ADOLFO LOPEZ MATEOS, ADOLFO LOPEZ MATEOS, CARACOL, CUCHILLA PANTITLAN, FEDERAL, EL ARENAL 3, EL ARENAL 4, PANTITLAN PUERTO AEREO, AVIACION CIVIL
XXXV	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	AZTURIAS, JAMAICA, IZTACCHUAHUIL, SAN PEDRO, LORENZO BOTURINI, MODERNA, SANTA ANITA, TRANSITO,
XXXVI	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	SAN ANGEL INN, ALTA VISTA, GPE INN, FLORIDA, AGRICOLA, CHIMALISTAC, AXOTLA, ACTIPAN, CEDRITO, CONSTRUCTOR, ACACIAS, VALLE (parte), CENTRO URBANO, MERCED GOMEZ, MIXCOAC.
XXXVII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PAN	ACULCO PUEBLO, AMPLIACION EL TRIUNFO, APATLACO, BANJIDAL, CACAMA, EL PRADO, EL RETOÑO, EL SIFON, ERMITA, ESCUADRON 201, HEROES DE CHURUBUSCO, JARDINES DE CHURUBUSCO, JUSTO SIERRA, LA VISA, MAGDALENA ATLAZOLPA, NUEVA ROBITA, SAN ANDRES TEPEPILCO, SAN JOSE ACULCO, SECTOR POPULAR, PICOS IZTACALCO, UNIDAD MODELO, ZACAHUIZCO.
XXXVIII	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	BATALLON DE SAN PATRICIO, LAS AGUILAS, PILARES AGUILAS, AMPLIACION LOS ALPES, SAN CLEMENTE, AMPLIACION AGUILAS, TETELPAN: POTRERO, LA HERRABURA, TORRES DEL POTRERO, MALINCHE, RESERVA CERRO DEL JUDIO, SAN BERNABE OCOTEPEC, EL ROBAL, EL POTRILLO, LA CARBONERA.
XXXIX	DISTRITO ELECTORAL	PAN	PAN	FORTIN CHIMALISTAC, EL CARMEN, PEDREGAL DE SAN FRANCISCO, COPILCO EL BAJO (parte), COPILCO UNIVERSIDAD, ROMERO DE TERREROS, VILLA COYOACAN, ATLANTIDA, OXTOPULCO (barrio), CHURUBUSCO, COPILCO, EL ROSEDAL, XOCO (pueblo), PORTALES.
XL	DISTRITO ELECTORAL	PRI	PRI	JARDINES DE SAN LORENZO, JOSE LOPEZ PORTILLO, LA NIOPALERA, SANTIAGO (parte, barrio), AGRICOLA METROPOLITANA, SAN FRANCISCO TLALTENCO (pueblo), LA ASUNCION (barrio), SAN MATEO (barrio), SAN MIGUEL (barrio), LOS REYES, GUADALUPE (barrio), SANTA CATARINA (pueblo), CONCEPCION, SAN NICOLAS TETELCO (pueblo), SAN JUAN IXTAYOPAN, SAN BARTOLO (barrio), SAN AGUSTIN, BARTOLOME XICOMULCO, SAN PEDRO ATCIPAN, SAN PABLO OZTOTEPEC.

PAN Partido Acción Nacional

PRI Partido Revolucionario Institucional

PPS Partido Popular Socialista

PFCRN Partido del Frente Cardenista de * Coalición entre los Partidos Popular Socialista y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Reconstrucción Nacional

Las Senadurías del Distrito Federal fueron Obtenidas por una alianza entre el PPS, PFCRN y PARM que sumaron el 38.95% de la Votación.

Fuente: Perfil y semblanza política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 1991.

Esto nos da una determinante en el comportamiento del voto en el Distrito Federal por ejemplo: la votación por Cuauhtémoc Cárdenas desciende en la medida en que se sube en la escala económica y tiende a ser superior en el norte y oriente de la ciudad, la votación por Carlos Salinas de Gortari aparece distribuida con sorprendente uniformidad entre las distintas zonas citadinas y estratos sociales, mientras que el PAN aparece como la opción más favorecida entre la clase media-alta, bajando a favor del PRI en zonas más ricas y a favor de Cárdenas en las zonas populares.

"Lo que parece privar en el electorado capitalino son inclinaciones que se desprenden de consideraciones conyunturales sobre la oferta electoral, más que de compromisos ideológicos precisos. Esto obedece quizás a las recomposiciones y redefiniciones por las que han estado atravesando las fuerzas de oposición en los últimos años."²⁵

En resumen, parece que el componente de ingresos es un determinante de importancia para explicar la heterogeneidad del voto en el Distrito Federal, Se puede hablar incluso de una tendencia clasista del voto.

Parece sin embargo, que este no es el último determinante de fondo: Hay elementos culturales de diversa índole que mueven las voluntades (o los impulsos inconscientes) a la hora de votar. Algunos pueden parecer obvios, la mayoría necesita de un análisis más exhaustivo, que toque la historia de las

²⁵ *Op. Cit.*, Peschard Jacqueline. p. 111.

migraciones a la ciudad y sus efectos. el carácter político de las comunidades que han sido absorbidas por ella, las formas locales de socialización.

"En suma, si desde la perspectiva del conjunto del país, el avance de la oposición ha convertido al D.F. en una entidad participativa, desde la óptica de trayectoria de la participación dentro de la entidad misma, no se vislumbra que ello haya configurado una nueva motivación para el ejercicio del sufragio."²⁶

"En la perspectivas del conjunto del país, la trayectoria de las elecciones en el Distrito Federal permite afirmar que se trata de una entidad donde las tendencia generales de los procesos electorales del México contemporáneo se manifiestan con mayor énfasis. En efecto, el descenso gradual pero sistemático de los votos a favor del PRI, el incremento en el abstencionismo y los votos a favor de la oposición son las tendencias que se observan claramente en la capital del país."²⁷

El cambio que se hizo presente en las elecciones del 18 de agosto de 1991 dejó ver claramente que muchos votantes por el Frente Cardenista en 1988 se habían desencantado y otros habían reconocido que la reforma que el entonces presidente enarbola no ha sido tan mala para ellos o para el país como habían supuesto. Mucha gente estaba harta del PRI y del gobierno y del estancamiento económico, lo que la llevó a votar en contra del PRI a través de lo que percibían como una alternativa "casi priista". La idealización que por décadas se ha construido del ex presidente y padre del candidato del Frente Cardenista hacía atractivo y fácil votar "por priistas en contra del PRI". Los cambios de 1988 a 1991, los conflictos intestinos del PRD y la evidencia de los beneficios, aunque todavía sean sólo potenciales para muchos mexicanos, de la reforma salinista llevaron a los votantes a adoptar una lógica idéntica, pero de sentido contrario, en 1991: votar por el PRI no tanto por convicción en el PRI sino por apoyo al cambio. En otras palabras, antes se votaba en contra del PRI a través de la oposición; ahora se votó por el cambio a través del PRI."²⁸

²⁶ *Op. Cit.*, Peschard Jaqueline. P. 116.

²⁷ *Ibid* p. 137.

²⁸ *La Jornada*, 21 de agosto de 1991, p. 9. "1988 - 1991: *El cambio de la sociedad mexicana*"

¿Qué hizo el gobierno para conseguir que la gente sufragara aplastantemente por su partido? Se ha incrementado el empobrecimiento masivo, el deterioro de las condiciones de vida de las mayorías. La caída del salario real, el desempleo abierto y el subempleo, la embestida contra la contratación colectiva, contra los sindicatos y su función, la sustitución del despotismo charrista por el despotismo empresarial en aras de la productividad y la acumulación capitalista y el desconocimiento sistemático de los derechos de los obreros, no pueden en absoluto generar votos de gratitud ni de esperanza, salvo que se piense en una sociedad masoquista.

Por su parte, los campesinos -ejidatarios, comuneros y pequeños productores- han padecido pacientemente una bárbara baja en la inversión estatal en fomento agropecuario y en los créditos otorgados al sector por la banca de desarrollo, además de una disminución brutal de los precios de garantía de los principales cultivos que se producen mayoritariamente.

Pronasol, ciertamente, ha servido de paliativo, quizá principalmente en las zonas urbanas. Pero pese a la atosigadora publicidad que lo acompaña (y que tal vez se le vuelva pronto se le vuelva en contra, según los cánones de los publicistas), el programa es enteramente incapaz, por sí mismo, de erradicar la pobreza extrema debido a las magnitudes de ésta, y ante todo porque no promueve formas de ingreso regular, que es lo que la población demanda.

Pero ni la soberanía del pensamiento ni la de la conciencia, por modestas que sean permiten confiar, así sea mínimamente, en la victoria del PRI, tal como esta ha siendo presentada.

"El 18 de agosto el gobierno llevó adelante la operación fraude electoral más complejo y sofisticado de la historia electoral mexicana, y esta no puede sorprender ni siquiera por su magnitud, por que estaba anunciada.

El cúmulo de irregularidades y vicios que se sucedieron es abierta violación a la legalidad, muestra que junto a la "ingeniería electoral" existen más que

nunca las prácticas tradicionales de fraude. El proceso electoral estuvo en todas sus fases en manos del hampa salinista pues, al contrario de lo que se había ofrecido, hasta los presidentes de las mesa directiva de casillas eran los mismos priistas de elecciones pasadas y no es de extrañarse en consecuencia la impunidad de las tropelías cometidas: casillas instaladas en sitios distintos al señalado, uso de tinta indeleble, votantes en "carruseles", cientos de miles de ciudadanos con credenciales sin firmar y que no se identificaron, "tacos" de votos, robos de urnas.²⁹

En el régimen presidencialista de México, aquél es el primer y principal responsable de la organización de los procesos electorales, de la utilización de los recursos públicos y desde luego del partido de Estado, del cual es el jefe nato". Es decir el fue el principal responsable del fraude electoral, pues los miembros de las burocracias oficial y partidista sólo son sus subordinados.

La principal paradoja del 18 de agosto es sin embargo que el gobierno tecnocrático pensando que ganó, en realidad perdió. Los clanes salinistas que festejan su supuesto "triumfo" y la mayoría priista calificada en las Cámaras, lo mismo el del ingeniero José María Córdoba, quien aparece como principal responsable del operativo, que los de Patricio Chirinos y Manuel Camacho o los de los jefes sindicales y de algunos prominentes empresarios, no se dan cuenta que, en realidad, es una costosa derrota para todos, para el gobierno y para su jefe, por una razón: una mayoría espuria, consecuencia del macrofraude, no puede tener legitimidad alguna.

Las elecciones al estilo salinista en las que buscaba credibilidad le han dado también paradójicamente al régimen una nueva pérdida de ésta. El gobierno, al desaprovechar la oportunidad histórica que tuvo que organizar comicios limpios en México, dejó por otra parte "colgados de la brocha" lo mismo a muchos intelectuales que a quienes al interior del PAN y del PRD como del gobierno, preconizaban que a través de negociaciones existía una vía de

²⁹ La Jornada. 23 de agosto de 1991. P. 9. "El tiempo de la ilegitimidad"

transición democrática en el país, con lo que ha perdido toda credibilidad en sectores clave para el futuro nacional."³⁰

El gobierno salinista, cerrado en un autoritarismo primitivo, en su intento por restablecer el sistema de partido de Estado se lanza abiertamente a contracorriente de la sociedad mexicana, así como de la tendencia creciente a la democratización que prevalece en el hemisferio occidental, y condena al fracaso a cualquier proyecto económico, incluyendo al que ha venido aplicando y que en las condiciones actuales no tienen viabilidad alguna.

Las elecciones federales y locales de 1991 dejan en fin una misma lección que las de 1988: la responsabilidad de llevar al país a una forma de régimen democrático en el cual los gobernantes pueden tener un mínimo de autoridad moral, está en manos de los ciudadanos y de los partidos, pero no del gobierno.

La lucha por la democracia ha de hacerse en México contra la burocracia gobernante: es parte de un proceso de reconquista de la soberanía nacional.

El casi carro completo del PRI en las elecciones del 18 de agosto es un duro golpe contra las expectativas democráticas de México. Toda la maquinaria oficial, desde Pronasol, la televisión, los puestos públicos, los recursos del Estado, fueron presentados y usados como parte de un operativo electoral.

El gobierno proyectó pacientemente la imagen de que el PRD era una opción peligrosa por violenta e intransigente. Pero todos los actos de agresión provinieron del gobierno y jamás hubo la decisión gubernamental de negociar una transición a la democracia.

Es un hecho que los resultados oficiales de las elecciones fortalecerán a esa institución antidemocrática, elemento principal del sistema, que es el presidencialismo y veremos pronto una forma de actuar mucho más agresiva

³⁰ *Ibidem.*

con una aplastante mayoría en el Congreso totalmente sometida al Ejecutivo. Vendrán, entonces, muchas lamentaciones

"El camino de la democracia siempre ha estado lleno de obstáculos. Para la generación de demócratas que viene de los años sesenta, eso no es nada nuevo. Peores situaciones hemos tenido que resistir. Y está la resistiremos, sin duda, pero para afinar la puntería, mejorar las tácticas, enriquecer los programas y, sobre todo, las formas de lucha

Esta derrota de la democracia no es concluyente. Se trata de un episodio, de un revés, del cual tendremos que aprender para seguir. No debe haber la menor duda."³¹

La ciudad de México perdió su pluralidad en el pasado proceso electoral, sostuvo el exregente capitalino Camacho Solís, y puntualizó: "Estoy consciente que el 55 por ciento de los electores no votaron por el PRI, lo que representa una proporción muy importante que demuestra que los partidos de oposición no perdieron fuerza política."

El momento actual, consideró el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, es el más oportuno para impulsar el proyecto de reforma que anunció durante su última comparecencia ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), en la que se puntualizó que se realizaría luego del proceso electoral.

"Camacho Solís dijo, lo importante ahora es que el gobierno de la ciudad ratifica su compromiso de promover esta reforma, que permita a todos los partidos políticos sentirse realmente representados.

Al hablar sobre los comicios celebrados el pasado domingo, el regente descartó que la recuperación política que registro el Partido Revolucionario Institucional (PRI), influya en el comportamiento de las autoridades capitalinas. Como suban

³¹ La Jornada. 23 de agosto de 1991. P. 7 "Derrota de la democracia"

o bajen las fuerzas políticas de la ciudadanía no van a cambiar nuestra línea de gobierno."³²

El jefe del DDF subrayó que lo más extraordinario de la jornada electoral fue la masiva afluencia de votantes, lo que obliga tanto al gobierno de la ciudad como a los que ocupan cargos de dirección política, a actuar con una mayor transparencia y responsabilidad.

Dos visiones resumen la jornada electoral del pasado 18 de agosto. Por una parte, un innegable triunfo del PRI. Por la otra, sin embargo, la jornada fue todo menos perfecta. Muchas hipótesis pueden construirse para explicar esta paradoja, pero el hecho es uno y muy simple: lamentablemente, México todavía no puede reclamar para sí un galardón de limpieza electoral y democracia.

En 1988, año que arrojó según cifras oficiales un crecimiento desmesurado de los sufragios opositores: 49.28 por ciento de las papeletas estaban marcadas en espacio distinto del ocupado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero repartido entre varias opciones. Así las cosas, no andaba nada despistado quien afirmara que en estas elecciones no se produciría sino un avance, o por lo menos el mismo nivel de votación del 88. Pero contrariamente a esa lógica, las cifras oficiales hasta el día de hoy, indican un retroceso en la tendencia iniciada hace medio sexenio

Finalmente cabe hacer una aclaración importante. Si bien la heterogeneidad del voto capitalino es evidente, hay tantas diferencias o más, si lo comparamos con el de otras ciudades de la República, las diferencias político-culturales entre la Ciudad de México y otras metrópolis del país merecen un estudio serio.

³² La Jornada, 23 de agosto de 1991. P. 3 "Ratifica Camacho Solís que promoverá una reforma política"

2.2. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES: ACTOR CENTRAL EN LA REFORMA POLITICA Y LA ORGANIZACION GUBERNAMENTAL DEL D.F.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) es un organismo pluripartidista que representa la voluntad de opinión y actuación de la población capitalina, y que fortalece la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de gobierno.

El 19 de junio de 1988 el secretario de Gobernación Manuel Bartlett convocó a un foro sobre "La renovación política electoral y participación ciudadana en el Distrito Federal" Así dentro del marco de la reforma política nacional se incluía un capítulo para la ciudad.

El 27 de junio de 1988 el secretario de gobernación inauguró el Foro de Renovación Política y Democratización del Distrito Federal; en las audiencias para discutir las nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno de éste, hubo dos opiniones centrales; la primera compartida por todos los partidos con excepción del PRI, fue en el sentido que se estableciera un gobierno propio y electo en el D.F., la segunda sostenida por el PRI proponía que se conservase la designación presidencial del Regente, pero con la elección de un poder legislativo propio que asumiera, si no todas, parte de las funciones de otros congresos locales.

"Una iniciativa de Reforma Política para el Distrito Federal presentada por el Presidente de la República, vinculada al ejercicio del gobierno del Distrito Federal y las características que éste debería adoptar, se discutió en el periodo extraordinario del Congreso de la Unión, registrando como antecedente los planteamientos hechos por el PAN, PRD, PPS, PARM y PFCRN, tendientes a perfeccionar los mecanismos técnicos vigentes para la mejor administración del Distrito Federal."³³

El 27 de septiembre de 1988, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa presidencial de la Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La iniciativa del Presidente fue aprobada, sin modificaciones por el

³³ *Crónica Legislativa*, Organó de Información de la LX Legislatura, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal. Año II, Núm. 11. Octubre - Noviembre. 1993. p. 7.

PRI. Los ocho partidos que conformaban la oposición se retiraron del debate manifestando su inconformidad respecto del surgimiento de un órgano que nacía con facultades de reglamentar; pero no de legislar; con la tarea de gestionar, pero no la de decidir; con la de revisar el presupuesto cada tres meses, pero sin facultad de aprobarlo.

En 1986 se dio, por tanto, una etapa previa importante de la presente reforma política del Distrito Federal a través del análisis que permitieron las audiencias públicas, sobre el tipo de gobierno para la ciudad.

La Asamblea inició sus actividades en el mes de octubre de 1988, y se integró con sesenta y seis Representantes electos para un ejercicio de tres años, cuarenta de ellos elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y veintiséis de circunscripción plurinomial. Cada tres años los partidos políticos registrados legalmente, pueden postular candidatos para ocupar la posición de Representantes a la Asamblea, posición que será asignada de acuerdo con la votación que emitan los ciudadanos del respectivo distrito o circunscripción.

Perfeccionar la vida democrática en el Distrito Federal representa una aspiración común del gobierno y la ciudadanía, independientemente de la orientación política que ésta profese.

Definir mejor las facultades legislativas de la ARDF constituye también un imperativo, a fin de evitar ambigüedades de orden legal que eventualmente pudieran producirse, en virtud de otras instancias de decisión relacionadas con temas que entran en la jurisdicción de la Asamblea.

La Reforma Política del Distrito Federal, cuya finalidad principal es funcionalizar las vías de participación política de los capitalinos, está íntimamente vinculada al estatus definitivo que debe tener el Distrito Federal, y naturalmente el carácter de su administración.

La Asamblea de Representantes ha sido una institución que ha permitido un notable avance en la vida democrática de la capital del país; la población encontró nuevos mecanismos de expresión y acción, se fortaleció la pluralidad partidaria, se mejoró la relación entre gobernantes y gobernados, y se fijaron

sólidas bases para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes significó un avance democrático en nuestra ciudad, pero de ninguna manera puede considerarse una institución plenamente conformada. En efecto es una institución en tránsito, en relación a la cual existe la coincidencia de que deben incrementarse sus atribuciones y con ello fortalecer su papel como interlocutor entre el gobierno local y la sociedad capitalina. Pero, además, este incremento de atribuciones le permitirá ir definiendo de una manera más clara su perfil y alcance.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, convocó a través de su comparecencia ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el día 16 de abril de 1991, a la discusión sobre una reforma política para la ciudad. Con ello revivió añejos debates sobre la democratización y los derechos políticos de los habitantes de esta ciudad.

Aunque 1991 puede ser señalado como el momento que inicia el proceso de reforma política del Distrito Federal, pues es el año en que el gobierno de la ciudad está en posición privilegiada para llevarla a cabo, se presenta uno de los indicadores más sobresalientes acerca de este consenso para fortalecer a la Asamblea mediante la precisión y aumento de sus facultades fue el acuerdo del pleno tomado en la sesión del 15 de mayo de 1991 donde se aprobó la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en cuatro artículos y un transitorio propone un incremento de atribuciones a la Asamblea.

Debe destacarse que este proyecto, que producto de un acuerdo entre los coordinadores de las diferentes fracciones partidistas que integran a esta representación ciudadana y además aborda aspectos nodales para la ciudad. Son cuatro los rubros que se abordan en él:

- a) La intervención de la Asamblea en la elaboración de la iniciativa de ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal;
- b) La precisión y fortalecimiento de la supervisión que realiza la Asamblea en cuanto al ejercicio del presupuesto de egresos del gobierno de la ciudad;

c) La intervención de esta representación ciudadana en el Sistema de Planeación Democrática para el Distrito Federal.

d) La ratificación de los nombramientos de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y, sobre todo, de los delegados, y la facultad para aprobar el Plan Director del Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

Esta ampliación de atribuciones constituiría en su conjunto un paso trascendente para la democratización y modernización de las instituciones políticas en la capital, dándole un perfil más definido a la Asamblea como órgano representativo.

Así al otorgar mayores facultades a la Asamblea se limitarían las atribuciones del ejecutivo federal y del jefe del departamento y en varios rubros sobre todo en lo que respecta a la designación de funcionarios y materia de desarrollo urbano - matizándolas con la intervención de esta representación ciudadana.

Es hasta el 21 de abril de 1992 durante la comparecencia de Camacho Solís ante la ARDF y donde anuncia que se crea una Mesa de Concertación, cuando se empieza a dar la necesidad de ir, llegando el gobierno y los partidos, a puntos comunes sobre la reforma.

El debate sostenido entre los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias, constituyó el producto de numerosas consultas y discusiones de los representantes políticos con intelectuales, artistas, analistas y, en general, integrantes de los diferentes sectores de la sociedad civil que servirían para plasmar en un documento las pláticas acerca de la Reforma que sostendrían posteriormente en el Congreso el partido mayoritario y las fuerzas de oposición, se establecieron las bases para conformar una Mesa de Concertación Política, cuya función sería la de conjuntar los diferentes planteamientos que confluían en la propuesta de Reforma Política del Distrito Federal.

2.3.- MESAS DE CONCERTACION (PROPUESTAS PARTIDISTAS) 1992-1993

El 26 de mayo de 1992 se entregaron por las respectivas representaciones de los partidos políticos al entonces jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís los documentos donde plantean sus propuestas para la reforma política.

El Partido Acción Nacional ha planteado en diversas ocasiones y lugares, sus propuestas para democratizar la vida política en la capital. Recordemos como en 1965 la diputación panista presentó un Proyecto de Reforma para constituir un Consejo de Gobierno con facultades reglamentarias y electo popularmente, proyecto que representa un antecedente serio de lo que es hoy la Asamblea de Representantes.

Han reiterado su demanda de democratización del D.F., y así, plantean la creación del Estado 32, con la elección directa de Gobernador, Ayuntamientos y Congreso Local. Han propuesto la creación de organismos metropolitanos para la solución de los graves problemas de los servicios públicos, ya que esto sólo puede ser tarea de una sola entidad, fundamentalmente del Distrito Federal.

"Las propuestas de gobierno para el D.F., aparentemente entran en un terreno irreconciliable, espacialmente por las posturas asumidas públicamente por los diversos partidos. Creemos que es posible encontrar premisas comunes que nos permitan partir de un esquema político-jurídico viable para el Distrito Federal."³⁴

El Partido Popular Socialista en el contexto de lucha por la democratización del Distrito Federal y parte de ella, es alcanzar la plenitud de los derechos políticos para los capitalinos. El Partido Popular Socialista ha demandado siempre la creación de un nuevo estado: al estado de Anáhuac, miembro de la Federación, cuyo territorio sea el que hoy comprande el Distrito Federal. Como cualquier estado más, deberá tener su Poder Ejecutivo, su Poder Judicial y su

³⁴ Documentos entregados por el PAN al entonces jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís por el Lic. José Angel Colchello, 26 de mayo de 1992, p. 191

Poder Legislativo y su división municipal, electos por el voto universal, directo y secreto, y a través de los partidos políticos a los que la Constitución reconoce como entidades de interés público y que constituyen los cuerpos de vanguardia de las clases sociales que componen la sociedad.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en su propuesta para la democratización del Distrito Federal señala que: las condiciones políticas en el Distrito Federal, son incompatibles con un sistema democrático; la población no tiene posibilidad de elegir a sus autoridades de primer nivel y mucho menos locales, únicamente elige al Presidente de la república y este designa a los funcionarios. "La democratización del Distrito Federal debe contemplarse como un proceso irreversible pero flexible, en el cual se vayan implementando las reformas necesarias de abajo hacia arriba, sin avanzar hasta lograr su consolidación y conservando siempre la libertad de modificar las metas posteriores de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo".³⁵

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: ellos se han pronunciado porque la Reforma en el Distrito Federal siga un curso que permita dinamizar o generar una dinámica social real de consulta para que sea el pueblo del Distrito Federal el que opine, el que diga y finalmente, el que determine los alcances de esta Reforma.

"Que no sea materia de élites, de cúpulas de intereses de grupos los que determinen el final de la Reforma del Distrito Federal, sino que logremos cumplir con un objetivo esencial de justicia política, que es el de darle al pueblo lo que el pueblo quiere, en primer lugar darle la palabra para que el pueblo pueda expresarse con libertad, con amplitud, dure el tiempo que dure esta consulta. Estamos seguros de que si el pueblo del Distrito Federal es finalmente el que habla, y que no sólo los partidos políticos hablamos de la Reforma será lo mejor para la vida futura del Distrito Federal según opina el Licenciado Rafael Aguilar".³⁶

³⁵ Documentos entregados por el PARM al entonces jefe del D D F Manuel Camacho Solís por el Lic. Adolfo Kunz Bolanos. 17 de junio de 1992. p. 192.

³⁶ Documentos entregados por el PARM al entonces jefe del D D F Manuel Camacho Solís por el Lic. Rafael Aguilar Talamantes. 22 de junio de 1992. p. 193

El Partido de la Revolución Democrática, habla de una democratización real del Distrito Federal, la cual implicaría referirse a la suspensión del estado de excepción que rige en éste, de la necesidad de convertirlo en un estado de la Federación y de restituir a los capitalinos sus derechos políticos.

En 1986, casi sesenta años después de la última modificación sustancial en la que el Distrito Federal vio restringidos sus derechos, se planteó nuevamente la discusión sobre las formas de participación ciudadana en el gobierno de la capital del país.

En las audiencias convocadas para este efecto dieron dos posiciones encontradas: de una parte, la de la mayoría de las organizaciones sociales y políticas, que argumentaron la necesidad de reintegrar a los ciudadanos del Distrito Federal derechos políticos plenos, a través de la creación de un estado de la Federación, con gobernador electo, Congreso Local y formas de organización municipal, acordes con las peculiaridades de la ciudad.

La transformación del Distrito Federal en el estado de Anáhuac conlleva el restablecimiento de los derechos constitucionales de la entidad y de los ciudadanos. Ello implica incluir a este estado como parte integrante de la Federación en el artículo 43 de la Constitución Federal de la República; es decir, recuperar su calidad de miembro fundador del pacto federal.

Se reforma substancialmente el artículo 44 de la Constitución, eliminando el carácter de excepción del Distrito Federal, que se denominaría el estado de Anáhuac, señalando para tales efectos la expedición de una legislación local que se encargara de definir la organización política de esta nueva entidad federal, lo que presupone la existencia de un Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, un Poder Judicial y la restitución del régimen municipal. La reinstauración de los municipios, señala el presente decreto, se hará de conformidad a las características del nuevo estado; es decir, se tomarán en cuenta las especificidades propias de la región tales como: antecedentes históricos, costumbres, actividad económica, densidad poblacional, delimitación territorial, dimensión metropolitana, etc. Se señala asimismo que el Estado de Anáhuac tendrá los límites y extensión territorial que actualmente tiene el

Distrito Federal, los cuales quedarán precisados en la ley que para tales efectos expida el Congreso Constituyente.

El Partido Revolucionario Institucional, rumbo a la Reforma del Gobierno del Distrito Federal señala; " Entre el conjunto de los partidos y el gobierno del Distrito Federal se comienzan a formar consensos básicos en torno a la naturaleza y alcances de la reforma. Parece evidente que casi todas las fuerzas políticas tenemos coincidencias iniciales en varios aspectos, a saber:

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

Estas coincidencias son signos de que la reforma es posible y empieza a caminar. Nos pronunciamos por una reforma de fondo y de largo alcance del gobierno de la Ciudad, producto del consenso de las fuerzas políticas, expresión fiel de los requerimientos de la sociedad y compatible con las instituciones propias de la República."³⁷

Concluida esta fase de reuniones previas, se iniciaron las fases siguientes con dos puntos esenciales;

- I) los alcances, contenidos y objetivos que debería tener la agenda de discusión; y
- II) la integración de la mesa de negociaciones y los procedimientos de los debates.

³⁷ Documentos entregados por el PRI al entonces jefe del D. D. F. Manuel Camacho Solís por el Lic. Manuel Aguilera Gómez, 6 de julio de 1992. p. 198.

2.3.1- AUDIENCIAS PUBLICAS

Como resultado de las consultas previas para la Reforma del Distrito Federal se iniciaron las audiencias públicas para conocer las opiniones de los partidos políticos, organizaciones sociales, personalidades, estudiosos de la materia y ciudadanos en general en torno a las características que pudiera tener la reforma.

Las audiencias públicas se llevaron acabo del 26 de octubre de 1992 al 27 de enero de 1993. Se analizaron y discutieron 124 documentos, presentados por sus autores y comentados por los comisionados de los partidos políticos.

"El perfil de los participantes fue el siguiente: militantes de partidos políticos, 33; miembros de organizaciones sociales, populares y cívicas, 30; especialistas en administración pública e investigadores universitarios, 39; ciudadanos interesados, que a título personal hicieron públicas sus reflexiones, 22."³⁸

Los temas que se trataron abrieron la más amplia gama de posibilidades de forma de Gobierno aplicables a un Distrito Federal; las distintas formas electivas para fortalecer la representación y ampliar la participación de los ciudadanos; la organización territorial del gobierno; el fortalecimiento de atribuciones a los órganos de representación ciudadana, y los nuevos derechos urbanos que deben considerarse en la reforma.

Abierto el abanico de propuestas, el trabajo de la mesa permitió que se perfilaran tres opciones de forma de gobierno en el marco constitucional.

1.- Mantener la figura de Distrito Federal con Departamento Administrativo que se hace cargo de otorgar los servicios, con la designación del Jefe de Departamento ratificada bien por el Senado, la Cámara de Diputados o la Asamblea de Representantes. Los Delegados territoriales serían también ratificados.

³⁸ *Informes de las Secretarías Técnicas de las Mesas de Concertación, convocadas por los Partidos Políticos y el Departamento del Distrito Federal del 26 de octubre de 1992 al 27 de enero de 1993.* p. 233

Se consideró necesario modernizar el esquema administrativo para hacerlo más eficiente y desconcentrar más facultades a las delegaciones.

Varios autores propusieron un rediseño de los ámbitos de jurisdicción territorial de las delegaciones. Considerando la posibilidad de crear delegaciones adicionales, así como establecer un sistema de subdelegaciones.

Se consideró importante revisar los criterios que determinan su actual dimensión, modificar sus límites tomando en cuenta sus orígenes históricos, su población, la actividad económica, y la existencia de equipamiento urbano. Se propuso establecer delegaciones de carácter ecológico.

2.- Erigir una entidad federativa en el territorio actual del Distrito Federal, dividida en municipios, manteniéndola como sede de los Poderes Federales con su Congreso Local y elección de Gobernador y Presidentes Municipales.

Argumento central partió de identificar la forma de elección de autoridades y el ejercicio de derechos políticos locales en la sede de los Poderes Federales. Se analizaron los aspectos fiscales y regionales de esta propuesta; los problemas de jurisdicción la coexistencia de poderes y las dimensiones extraordinarias del nuevo estado, desde el punto de vista económico, social y político.

La propuesta de dividir el territorio actual del Distrito Federal en municipios, se enfrentó a múltiples argumentos: algunos hablaron de la desnaturalización del concepto de autonomía municipal al tener que establecerse sistemas de coordinación para la prestación de servicios; la superposición de autoridades y normatividad en materias como seguridad, transporte, dotación de agua, disposición de basura, rescate y conservación ecológicas, se consideró la recaudación fiscal y los mecanismos de compensación necesarios para equilibrar las desigualdades territoriales de la urbe que harían la autonomía de la administración municipal.

Otros insistieron en que una correcta distribución de atribuciones y competencias evitaría los conflictos entre diversos niveles de autoridad.

No se cuestionó la institución municipal célula de democracia sino la incompatibilidad o las adecuaciones necesarias para cumplir con las necesidades de funcionamiento, prestación de servicios y equilibrio social en la gran aglomeración de la Ciudad de México, Distrito Federal.

Crear un gobierno distinto especial con instituciones locales representativas en la sede de los Poderes Federales con respecto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, y con una clara delimitación de las obligaciones que tendrá la entidad por ser sede los Poderes Federales.

La existencia de un gobierno propio requeriría de un sistema de peso y contrapeso entre poderes y órganos colegiados en el que cada uno tuviera atribuciones expresas y ámbitos de competencia definidos para garantizar estabilidad, la pluralidad, los derechos políticos locales y los nuevos derechos urbanos de la población en este territorio.

Quienes sustentaron esta tesis consideraron conveniente superar la discusión histórica y el debate de posiciones tradicionales: Gobierno del Distrito Federal o Estado, para crear, con respecto a la tradición constitucional mexicana y reconocimiento de la historia y peso de la ciudad de México, y conservará la competencia que corresponde a los poderes federales en el Distrito Federal.

Las propuestas de gobierno sui generis para el Distrito Federal analizaron los temas jurídico-político, procesos electivos (directos o indirectos, por ratificación o elección de asamblea), órganos de representación, conexión de los órganos ejecutivo y legislativo federal con el ejecutivo y legislativo locales, ejercicio de funciones de gobierno, responsabilidad y participación ciudadanas, administración de servicios y equilibrio de la ciudad con el resto del país.

4.- En todos los campos, los trabajos presentados subrayaron: La importancia de analizar cuidadosamente las implicaciones de las reformas en temas como: la fuente de la autoridad, la base de representación popular, las esferas de jurisdicción y atribuciones del poder ejecutivo federal y del local, la distribución de competencias en razón de las materias, la estructura administrativa descentralizada o desconcentrada; la relación con el gobierno federal y los diversos organismos de la administración pública estatal y paraestatal, con el

Estado de México, y los municipios conurbados; y la responsabilidad de las autoridades de gobierno para con la sociedad así como sus obligaciones ejecutivas.

5.- Adicionalmente los trabajos de las audiencias subrayaron la necesidad de fortalecer la participación vecinal.

Se consideró que, independientemente de la forma de gobierno en el Distrito Federal, sus vecinos y habitantes deben participar más en las decisiones que les atañen.

Algunos propusieron la sustitución de las juntas de vecinos actuales, por asambleas cívicas o consejo delegacionales con responsabilidades claras de vigilancia del ejercicio de las autoridades locales, de asignación de recursos a programas comunitarios y fortalecimiento de la organización para la seguridad y vigilancia de barrios.

La discusión se centró en los temas del alcance de sus atribuciones, la forma de elección y representación territorial, la procedencia de sus recursos, su personalidad jurídica, la participación de los partidos y gremios, y los procedimientos administrativos que harían posible su funcionamiento.

6.- Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Hubo coincidencia en que la Asamblea ha probado ser una forma de representación que anima la participación y contribuye a resolver los problemas. Sin embargo se requiere otorgarle mayores atribuciones, entre ellas: la capacidad de ratificación, remoción, fiscalización, aprobación de ingresos y presupuesto y cuenta pública, así como aprobación de planes de desarrollo urbano, sin que pierda sus facultades reglamentarias en materia administrativas.

Se propuso también que el gobierno territorial emanara de la Asamblea de Representantes, estableciendo una figura equivalente a los consejos de gobierno de algunas grandes ciudades.

7.- Los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal.

A lo largo de la audiencia fue perfilándose la necesidad de reconocer derechos de los habitantes de la ciudad, tanto en correspondencia con los derechos tradicionalmente sancionados en la constitución como aquellos que surgen de una sociedad compleja, urbana, que conciernen al bienestar, al funcionamiento de los servicios públicos, al acceso a los servicios sociales y de cultura, de protección al medio ambiente, de autoafirmación comunitaria, de respeto a los barrios y a las identidades colectivas, de auto gestión, organización, y presencia en la vida pública.

8.- Otros temas de gran importancia.

Estos temas están relacionados con la definición del ámbito de las competencias, la organización de la acción pública el conjunto de reformas jurídico-políticas y los medios procesales para ir conduciendo los cambios sin afectar el funcionamiento de la metrópoli. Se enfatizó en la necesidad de que la reforma política no ponga en riesgo la eficacia de los servicios públicos. Se hizo mención también de los tiempos que requeriría instrumentar una reforma política para la Ciudad de México, y a la calendarización de los avances. Hubo percepción generalizada acerca de la importancia de preparar una reforma de fondo y de que, una vez alcanzado el acuerdo político que la respaldara, precisar el calendario que permitiría su instrumentación por etapas.

Durante la clausura de las audiencias públicas el entonces titular del gobierno capitalino Manuel Camacho Solís, advirtió, "La Reforma Política del Distrito Federal no pondrá en riesgo la estabilidad política del país ni reducirá la capacidad administrativa para hacer frente a los complejos problemas que tiene la ciudad".³⁹

Camacho Solís aseguró: "vamos a tiempo", y de acuerdo con la propuesta que a nombre del Presidente de la República comprometió ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En la ceremonia de clausura efectuada en el Museo de la Ciudad de México, en la que se entregaron reconocimientos a los ponentes Camacho Solís destacó

³⁹ La Jornada, 9 de Febrero de 1993, p. 34, "Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad".

el método a seguir "esta dispuesto a conjugar lo mejor que cada quien tiene a favor de los intereses de nuestra ciudad".⁴⁰

El PAN resaltó a su vez la participación de los ponentes en las audiencias que enriquecieron el trabajo de la reforma y demostró que los habitantes del Distrito Federal no son indiferentes a las tareas del gobierno, en tanto que el PRI empeño su compromiso en la búsqueda de una seria y profunda reforma política en la Ciudad de México.

El Regente recalcó " el número, calidad y diversidad de los participantes tornaron a las audiencias un magnifico espacio para la reflexión política. Participaron miembros de todos los partidos y estuvieron presentes dirigentes de un gran número de organizaciones sociales de la ciudad incluyendo a los movimientos urbano-populares, grupos ecologistas y organizaciones ciudadanas independientes, organismos no gubernamentales.

Estuvieron aquí -prosiguió- representantes de distintas áreas de la ciudad y se pudo enriquecer la discusión con aportaciones trabajadas durante largo tiempo por investigadores y maestros universitarios que, durante años, se han preocupado por estudiar los problemas de la ciudad y por pensar en las reformas que requiere el Distrito Federal."⁴¹

Reiteró la posición del PRI en el sentido de empeñar su compromiso en la búsqueda de una seria y profunda Reforma Política para la ciudad de México, que dé respuesta a las legítimas aspiraciones de los habitantes de la capital de la República, para ampliar las vías democráticas de representación y participación, y encontrar, en la mesa de concertación, un diseño de una más eficiente administración pública.

El panista José Angel Conchello Dávila, señaló: El Distrito Federal está pendiente y quiere un cambio en la ciudad capital. "Hemos sido enriquecidos, hemos visto posiciones extremas, desde aquellos que quieren que simplemente se le otorguen más facultades a la Asamblea de Representantes

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ La Jornada. 9 de febrero de 1993, p. 34. "*Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad.*"

y que todo siga igual, hasta aquellos que quieren la democracia en toda la línea, hasta que se elijan los jueces de barrio".⁴² puntualizó.

Beatriz Gallardo Macías del PFCRN, luego de resaltar los trabajos de las audiencias públicas destacó lo que llamó "grandes coincidencias" surgidas de este foro: elección de gobernantes; gobierno propio para el Distrito Federal; asamblea legislativa con facultades para normar la vida comunitaria; creación de una coordinación ejecutiva metropolitana; elección de delegados y creación de consejos delegacionales; un nuevo concepto de organización vecinal; limpieza total y reestructuración de los órganos encargados de la administración e impartición de justicia, y transformación total de las instituciones policiacas para acabar con la corrupción y la impunidad contra los ciudadanos.

Hizo referencia a las propuestas del Frente Cardenista de que los ciudadanos tengan plenos derechos y una mayor participación en un marco de equidad y justicia social. Para lograr esto, sostuvo, es indispensable el compromiso social de quienes actualmente gobiernan, abriéndose a reformas políticas y administrativas, con expectativas sociales insatisfechas.

Manifestó que la Reforma Política debe ser convergencia de voluntades y de todas las corrientes populares e ideológicas. La ciudad demanda hoy más que nunca los grandes consensos, el debate y la lucha ideológica sin exclusivismo. El Distrito Federal es una ciudad con destino, con el buen destino de la voluntad popular.⁴³

Con la representación del PARM, Ignacio Kunz Bolaños afirmó: "parece que la posición del gobierno capitalino es no comprometerse con ninguna posición, mientras que la del partido oficial, de manera semejante, parece estar contra los profundos cambios que puedan llevar a una vida más democrática en la ciudad y a favor de medidas administrativas que siguen, lógicamente, la actual línea del gobierno. Es necesario primero definir la forma política y el grado de democracia que tendrá el Distrito Federal, y posteriormente, discutir las

⁴² *Ibidem.*

⁴³ La Jornada, 9 de febrero de 1993, p. 34. "*Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad.*"

cuestiones técnicas y administrativas, ya que éstas estarán fuertemente condicionadas por lo político.

Consideró que el gobierno posiblemente no esté dispuesto a facilitar el avance político y democrático del Distrito Federal, ante la falta de un compromiso y una definición clara del posible avance".⁴⁴

La diputada del PRD, Patricia Ruiz Anchondo dijo: "La Ciudad de México requiere de un gobierno propio, elegido democráticamente, que habrá las decisiones sobre la ciudad a sus propios habitantes. La democracia y la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital significa, también, construir una nueva cultura de responsabilidad en torno a las decisiones de la ciudad".

Al participar en la última sesión de la Mesa uno Formas de Gobierno y Derechos Ciudadanos, la legisladora señaló que el gobierno propio y la libertad local son compatibles con el Poder Federal. Este territorio puntualizó, debe seguir siendo la capital de la República y sede de los poderes federales.

La democracia, añadió, es compatible con la eficiencia administrativa, por lo que junto con la reforma política debe haber una profunda reforma de tipo administrativo que caracterice el nuevo gobierno.

La propuesta del estado 32, estimó tiene no sólo vigencia actual, sino también legitimidad histórica."⁴⁵

Los planteamientos más sustanciales en las audiencias públicas de la Mesa se Concertación para la Reforma Política fueron los siguientes: críticas diversas a los partidos políticos que han sido rebasados por movimientos ciudadanos, desaparición del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, creación de cuatro delegaciones políticas más y la Creación de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal, comentarios negativos a la administración de justicia en la capital del país, la propuesta de que en definitiva el Área Metropolitana funcione mediante coordinaciones en servicios tales como transporte, agua, drenaje, calidad del aire y otros.

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ Excelsior P.28. 27 de enero de 1993. "Historico plebiscito para la reforma del D.F."

La Ciudadanía del Distrito Federal tiene derechos políticos limitados, por lo que debe haber voluntad de las autoridades y arribar a una reforma total para la Ciudad de México. Se necesita la elección democrática de las autoridades locales y la ampliación de las facultades de la ARDF.

La señal más próxima y clara de lo que la nación debe esperar de las elecciones de 1994 se dará en las siguientes semanas en la capital de la República con un hecho muy importante: el Plebiscito Ciudadano para la Reforma Política del DF, organizado de manera independiente por nueve integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre los que destacan el panista Oscar Mauro Ramírez Ayala y la perredista Amalia García, desde el 15 de diciembre pasado día en que los nueve convocantes publicaron las bases del plebiscito a realizar por la sociedad civil del DF. el 21 de marzo de 1993, muchos hechos trascendentes se han producido. Sorpresa y desconcierto en el liderazgo y mayoría priista, de la propia Asamblea; incredulidad, inquietud, intentos de disuasión, resignación, ayuda simbólica como prueba de no agresión, intentos de descalificación y preocupación en ese orden en las autoridades del Departamento del Distrito Federal; desasosiego y complejos en los falsos partidos políticos, celos en los genuinos; excepticismo, reflexión y entusiasmo, también en ese orden en un amplísimo abanico plural de personalidades que influyen en la vida de la Ciudad de México.

2.4.- PLEBISCITO CIUDADANO, 21 DE MARZO 1993

Un grupo de representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lanzó hace meses una convocatoria para la celebración de un plebiscito ciudadano por medio del cual se buscaba la opinión de la sociedad civil de la entidad a propósito de las condiciones en que se debe ejercer el poder en la ciudad.

La finalidad de esta práctica democrática sería la de conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a la creación del estado 32, a la de un congreso local y a la elección, por voto, de las autoridades capitáninas. Con esto se pretendía también completar los trabajos que se llevaban a cabo en la Mesa de

concertación en la que partidos políticos, gobierno e intelectuales discutían la reforma política para el Distrito Federal.⁴⁶

Ahora bien, una vez lanzada la convocatoria de los nueve representantes convocantes a la realización del plebiscito, éstos encaminaron sus esfuerzos a buscar apoyos para difundirlos. Es así como se reunieron con los dirigentes nacionales de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. Asimismo, se entrevistaron con el ex-dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática y con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, señaló que su posición en cuanto al plebiscito es de "respeto", pues se trata dijo de una propuesta que enriquece el debate sobre la reforma política del Distrito Federal. Sin embargo dicha posición no resultó ser muy clara para los assembleístas convocantes porque la respuesta de Camacho Solís ni negó ni concedió apoyo al plebiscito. De estas posiciones partidistas y de autoridades, se puede concluir que en la primera fase del proceso de realización del plebiscito, sólo el Partido de la Revolución Democrática apoyó la realización del proceso plebiscitario, mientras que el Revolucionario Institucional lo criticó duramente. Por su parte Acción Nacional y las autoridades del Departamento del Distrito Federal se mantuvieron en una posición no muy clara, pues no criticaron el proceso pero tampoco lo apoyaron.⁴⁷

Al paso de los días, los organizadores del plebiscito se encontraron con problemas y limitaciones, tales como la cancelación de programas en la televisión, radio y entrevistas en la prensa. Otra limitación fue la situación económica, ya que se calculaba que la difusión, papelería y material supondría un gasto de 550 mil nuevos pesos.

Conforme se acercaba la fecha de la realización de la consulta plebiscitaria, el regente Manuel Camacho Solís se involucraba e intervenía más en el proceso.

⁴⁶ Hernández, Carlos, Arcero, Luz Elena, *La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal.*, en Revista de estudios Políticos., Facultad de ciencias Políticas y Sociales., U N A M . No. 2 Enero - Marzo, 1994. p. 127.

⁴⁷ *Op. Cit.* Hernández Alcántara Carlos, p. 129.

Este pidió a los organizadores que para garantizar la transparencia del proceso, se pidiera a los sufragantes que mostraran su credencial de elector con o sin fotografía, y una identificación para poder votar. Asimismo, el Departamento del Distrito Federal financió la reimpresión de boletas del plebiscito con el fin de "evitar que el orden de las preguntas indujera al voto en favor de la creación del estado 32".⁴⁸

En marzo se llevó a cabo la integración del Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito, el Coordinador del Consejo fue Federico Reyes Heróles quien señaló frente a la intervención gubernamental en el proceso plebiscitario que deberán de asumirse los resultados de la consulta popular.

A tres días de la realización del plebiscito, las fuerzas políticas del país definieron su posición que tenían respecto a la consulta. El Partido Revolucionario Institucional y el Partido Popular Socialista aseveraron que no aceptarían sus resultados; el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana defendían la iniciativa ciudadana y demandaban su respeto, en tanto el Partido Acción Nacional y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional decidieron no comprometer alguna opinión.⁴⁹

El 21 de marzo, día de la consulta, el regente Manuel Camacho Solís sostuvo que el plebiscito era una consulta de opinión que se realizaba al amparo del orden jurídico vigente. Calificó la acción como una conducta permitida, protegida por las garantías constitucionales, en particular por el Artículo 9o de la Constitución, mismo que establece el principio de la libre reunión y manifestación.⁵⁰

La consulta ciudadana sobre formas de gobierno para el Distrito Federal constituyó un importante indicador de algunos de los problemas de participación a los que se enfrentará la sociedad en los procesos electorales que están por venir, por ejemplo, el contraste de los niveles de participación en diferentes puntos de la ciudad. Por otra parte es inquietante que cerca del 25

⁴⁸ *Ibid.* 133.

⁴⁹ *Op. Cit.* Hernández Alcántara Carlos, p. 132.

⁵⁰ *Ibid.* P. 129

por ciento de los ciudadanos que acudieron a las casillas no hayan podido votar debido a la falta de la identificación requerida.

Horas después de haber concluido la jornada cívica, la Fundación Rosenblueth, informó que en la 2 mil 840 casillas instaladas para el plebiscito, la cifra total de sufragantes fue de 331 mil 180. De este resultado corresponde el 10 por ciento a los que tienen credencial con foto y 6.8 por ciento del total empadronados.

"El plebiscito consistía en tres preguntas a las que se debía contestar con un sí o no: estas preguntas eran las siguientes ¿deben elegirse a las autoridades del gobierno de la ciudad? ¿debe de crearse un Congreso de Diputados Local? ¿debe crearse el Estado 32 en vez del Distrito Federal?

Los resultados del plebiscito revelaron que parte de la población capitalina se inclinó mayoritariamente a favor de los "sí", aunque con una diferencia importante entre el voto por el Estado 32 (66.9%), y por el de la elección de autoridades (84.8%) y un congreso local (84.3%)."⁵¹

Para el asambleísta Jaime Jiménez, el plebiscito "demostró que a los capitalinos no sólo les interesa una mejor gestión, más bien quiere una mejor participación política. En tanto la asambleísta Amalia García, manifestó que más de 300 mil ciudadanos representan el inicio de la construcción de una nueva ciudad, pues con la participación de 12 mil voluntarios y organizaciones civiles se ha dado un ejemplo al gobierno de la capacidad de la sociedad para organizar elecciones de manera independiente."⁵²

La jornada cívica vivida el 21 de marzo de 1993 en la capital del país es expresión de un consenso por la democracia y la democratización. Las reformas políticas que el Distrito Federal demanda no podrán dejar de tomar en cuenta la celebración y los resultados del plebiscito.

"El plebiscito, en términos generales, se convirtió en una consulta notable porque cumplió con sus objetivos: conocer la opinión pública de la ciudadanía,

⁵¹ *Op. Cit.* Hernández Alcántara Carlos, p. 131

⁵² *Ibid.* P. 136.-

movilizar y organizar un proceso independiente y dar una lección al gobierno de cómo ganar credibilidad y garantizar transparencia en las votaciones. Los asambleístas convocantes sintetizaron que el plebiscito le había dado valor e importancia al voto ciudadano, por lo que exigía al Congreso de la Unión respuesta para la aprobación de una reforma política integral, que democratice la elección de los gobernantes y dote a la ciudad de un gobierno propio y autónomo.⁵³

La respuesta gubernamental, dada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, fue planteada en los siguientes términos "Queremos una reforma que fortalezca a la instituciones, que fortalezca al régimen de partidos, y recoja todo este espíritu participativo que tiene nuestra ciudad y se exprese por todas las vías."

"El plebiscito realizado en la Ciudad de México constituyó un ejercicio sin precedentes de responsabilidad ciudadana y madurez cívica, que habrá de convertirse en un punto de referencia para la democratización de la capital y el país."⁵⁴

La consulta fue destacable en todas sus facetas. Para empezar, se originó como una propuesta de asambleístas y ciudadanos, y se llevó a cabo sin un respaldo institucional significativo; esta carencia se hizo sentir particularmente en la escasez de publicidad y propaganda..

En suma, el plebiscito se convirtió en un recurso extra de la negociación entre las fuerzas políticas y el gobierno. Fue también un recurso valioso e imprescindible para todo acuerdo al que se llegue, pues como opina Federico Reyes Heróles, Coordinador del Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito, demandó, en el último acto formal de este organismo, que la reforma en el Distrito Federal se hiciera en concordancia con la opinión expresada por los ciudadanos el 21 de marzo; que los medios de comunicación, sobre todo la radio y la televisión, informen adecuada e imparcialmente de este

⁵³ Espinoza, Coria Horacio Pablo., *Consideraciones sobre el proceso de Reforma Política del Distrito Federal 1991-1993.*, Tesis de Licenciatura, FCPyS. UNAM, México 1994. p. 40.

⁵⁴ *Ibidem.*

debate político y que se reincorporen las figuras del referéndum, plebiscito y consulta popular.

Pese a ello el nivel de participación puede considerarse satisfactorio, dada las características organizativas del plebiscito y el hecho que era, hasta ahora, una experiencia inédita en la vida política de la ciudad.

2.5.- LA INICIATIVA DE LEY DEL PODER EJECUTIVO PARA REFORMAR LA ORGANIZACION POLITICO-JURIDICO- ADMINISTRATIVA DEL D.F.

La iniciativa presidencial de una Reforma Política para el Distrito Federal puso de relieve, entre los partidos políticos nacionales, desacuerdos pero también concordancias en torno al tema de dotar a la conflictiva urbe de mecanismos de decisiones flexibles, participativos y funcionales que posibiliten la acción del gobierno, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas.

"A diferencia de las reuniones realizadas en decenios anteriores, donde privaba una explicable pero irreal criterio de urgencia, en los debates de 1993 acerca de la Reforma se acordó que las modificaciones al régimen jurídico-administrativo del Distrito Federal, cualquiera que éstas sean, son de tal complejidad que es preciso instrumentarlas paulatinamente: una medida acordada y puesta en práctica al vapor, en el mejor de los casos pierde vigencia rápidamente; en el peor, resulta contraproducente."⁵⁵

Es el 5 de julio de 1993 es presentada por el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari la iniciativa de ley para la reforma política del Distrito Federal que a grandes rasgos consistía en:

"Un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los

⁵⁵ *Op. cit.* Crónica Legislativa, p. 11.

Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito federal representativos y democráticos.

Los habitantes de la Ciudad de México participarán en la elección de sus autoridades propias, avanzándose, así, en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los Poderes de la Unión en la capital de la República.

Será compatible la existencia de un Distrito Federal con el avance en la participación ciudadana en la integración de sus nuevas instituciones públicas.

Es por ello que el primer párrafo del artículo 122 establece, de ser aprobada esta iniciativa, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los que actuarán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que la Constitución establezca.

Las bases conforme a las cuales debe organizarse el gobierno del Distrito Federal mismas que tomará en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento respectivo con denominación de Estatuto de Gobierno, y carácter de ley. En tal sentido se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia. El Estatuto distribuye las atribuciones entre los Poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia que se plantearon en esta iniciativa.

El gobierno del Distrito Federal contará con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas deberá contemplar el Estatuto de Gobierno.

El mismo Estatuto deberá determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal y la integración de un Consejo de Ciudadanos por medio de elección directa para cada demarcación territorial en que se divida la entidad. Los primeros, no se agotan en los artículos 35 al 38 de la Constitución, relativos a los derechos y obligaciones de los mexicanos y

los ciudadanos, sino que busca alcanzar también a los habitantes y residentes de esta ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos. Esta ampliación de derechos se explica por la importancia de reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos sus habitantes por igual y por ello, todos, deben tener derecho a participar⁵⁶

La fracción II del nuevo texto del artículo 122 contempla las facultades conferidas al Presidente de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal, en razón de residir en el territorio en que ésta actúa, a que obliga la fracción VII del artículo 115 constitucional, como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

También para el Presidente de la República, se prevé de manera expresa su intervención en la designación del Jefe del Distrito Federal, sujeto al procedimiento que se desarrolla en la propuesta fracción VI, relativa a este órgano de gobierno del Distrito Federal. Esta facultad se sustenta tanto en el interés de la Federación en su conjunto para asegurar la puntual integración de los órganos del Distrito Federal, como en el avance de la democracia en el Distrito Federal. Esta fórmula permite hacer compatibles ambos valores e intereses de una manera coherente.

El nombramiento que de Jefe del Distrito Federal haga el Presidente de la República, recaería en un miembro de la propia asamblea de Representantes. Este nombramiento sería sometido a ratificación de la Asamblea de Representantes, asegurando que en la integración del órgano, los representantes de la ciudadanía intervengan decididamente. Desde luego y para evitar procesos que pudieran poner en tela de juicio la integración del órgano y con ello la gobernabilidad de la ciudad, se define un procedimiento terminal en caso de rechazos sucesivos por parte de la Asamblea. Así el

⁵⁶ *Iniciativa de Decreto para la modificación a diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Los Pinos. 5 de julio de 1993.

Senado de la República haría directamente el nombramiento como cámara representativa del pacto de la Unión.⁵⁷

El Jefe del Distrito Federal duraría en su cargo desde la fecha que rinda protesta ante la Asamblea de representantes o en su caso, ante el Senado de la República, hasta el dos de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional de la Asamblea respectiva.

Los artículos transitorios aprobados por los participantes en el debate en torno a la Reforma para el D.F., disponen que será la Tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de hacer uso de las facultades que dicha Reforma concede a ese organismo.

Las reformas planteadas en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica cambios en otros preceptos constitucionales para integrar en su totalidad el marco legal del gobierno del Distrito Federal. Así se plantea la necesidad de contener en la fracción IV del artículo 31 la obligación fiscal para con el Distrito Federal, por constituir ya un ámbito gubernativo propio y en concordancia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la forma de considerar las contribuciones para el Distrito Federal y las contribuciones federales.

"La iniciativa propone reformar el artículo 44 de la Constitución para expresamente establecer que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Al proceder así, se sientan las bases para sustentar la participación de los habitantes de la ciudad de México en la integración de órganos específicos para su gobierno, a la vez que se reconoce una aspiración histórica de pertenencia, sin afectar al sistema federal, en el distrito sede de los Poderes de la Unión. Esta adición al artículo 44 deja intacta la norma que establece el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro sitio."⁵⁸

⁵⁷ *Iniciativa de Decreto para la modificación a diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Los Pinos. 5 de julio de 1993.

⁵⁸ *Iniciativa de Decreto para la modificación a diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Los Pinos. 5 de julio de 1993.

La reforma que se propone implica cambios en toda la organización institucional administrativa del gobierno del Distrito Federal. Es necesario que estos cambios se introduzcan gradualmente con el propósito de no generar vacíos legales o desordenes administrativos en la ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción.

La aplicación de las reformas está concebida en etapas. El primer paso sería el establecimiento de las facultades legislativas para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es indispensable que la Asamblea de Representantes estará facultada para aprobar la ley electoral del Distrito Federal. Conforme a lo que establezca esta ley habrán de celebrarse los procesos electorales para elegir a los miembros de los consejos ciudadanos, y también, la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal de acuerdo con el procedimiento establecido.

Las reformas constitucionales habrán de tener sus primeros efectos para el trienio 1994 - 1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas para el Distrito Federal, será efectiva a partir del mes de diciembre de 1997, como se prevé en el artículo Quinto Transitorio

El 10 de septiembre de 1993 con diez modificaciones de fondo y 17 de forma, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular, con los votos en favor del PRI, el PAN y el PARM la reforma política del Distrito Federal, que lo dota de gobierno propio. Con modificación de 12 artículos constitucionales, la Asamblea de Representantes asume funciones legislativas a partir de noviembre de 1994 y en 1997 se nombrará al jefe del Distrito Federal de entre los diputados, senadores o asambleístas.

Todos los partidos políticos de oposición calificaron de "insuficiente" la reforma pero sólo el PRD, el PPS y el PFCRN votaron en contra por considerar que no resuelve de fondo los problemas de la ciudad y que "no se quiso democratizar a la capital del país". En tanto que el PAN y el PARM manifestaron que votaron a favor porque la reforma tiene avances, aunque "no es todo lo que hubiéramos querido".

Entre las modificaciones substanciales que se le hicieron a la propuesta del Ejecutivo destacan: se amplió la base de elegibilidad para el nombramiento del Jefe del Distrito Federal a diputados y senadores, y no sólo de entre los asambleístas; los períodos para asambleístas serán de tres años y no de seis como se proponía; el Jefe del Distrito Federal una vez ratificado, deberá pedir licencia al cargo de elección; la organización y calificación de la elección se realizará de conformidad con los artículos 41 y 60 de la Constitución recientemente reformados; a partir de 1995 los períodos de sesiones de la ARDF comenzarán a partir del 17 de septiembre y podrán prorrogarse hasta el 31 de diciembre, mientras el segundo período será del 15 de marzo al 30 de abril.

Asimismo, se aprobó en la discusión en lo particular que la ARDF podrá legislar en los ámbitos civil y penal; también se acordó que en los consejos ciudadanos participen los partidos políticos; ningún partido podrá contar con más de 63 por ciento de los representantes electos por los dos principios; la ARDF formulará su propio presupuesto y lo enviará al Jefe del Distrito Federal para que lo incluya en el presupuesto general. El procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado por el Jefe del Distrito Federal.

"El diputado Fernando Lerdo de Tejada, presidente de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, fundamentó el dictamen de la reforma. Dijo que con las modificaciones a 12 artículos de la Constitución el Distrito Federal deja de ser administrado, y se le dota de gobierno propio. Hoy precisó, los funcionarios del DDF son empleados de la federación, y su órgano de representación es de gestión y reglamentario. La ARDF tendrá facultades legislativas amplias. Preciso que aunque el Distrito Federal tendrá gobierno propio será especial, esto es, "no será autónomo o soberano como lo marca la Constitución en relación con los gobiernos estatales".⁵⁹

Por el PPS, Juan Cárdenas García anunció "votaremos en contra de la iniciativa porque la forma de gobierno que se propone tendrá muchas limitaciones". Sin embargo dijo, el problema central para su partido es la forma en que se designara al Ejecutivo local. Añadió que votaban en contra porque se

⁵⁹La Jornada, 4 de septiembre de 1993. P. 38, "Diez cambios de fondo y 17 de forma al proyecto sobre el gobierno capitalino"

prohíbe la coalición o alianza de partidos políticos para la elección de los asambleístas, con lo cual el PRI quiere garantizar seguir manteniendo el control de la ciudad"⁶⁰

Por el PARM, Adolfo Kunz Bolaños señaló: "que los avances democráticos de la propuesta son muy limitados, pues la elección del Jefe del Distrito Federal sigue siendo indirecta. Una de las principales limitantes de la reforma es que el Senado pueda elegir libremente al gobernante de la Ciudad si hay dos rechazos de la propuesta del Ejecutivo. La iniciativa es muy pobre, pues no varía el mecanismo actual de designación, dijo, y subrayó que injustificadamente se deja la cláusula de gobernabilidad, que es antidemocrática."⁶¹

Por parte del PAN el diputado Gonzalo Altamirano Dimas destacó que el proyecto es insuficiente, pues no recoge propuestas que se hicieron en las mesas del foro de la reforma para enriquecer los procedimientos democráticos. La reforma que se presenta "no es todo lo que nosotros hubiéramos querido ni es la aceptación plena de nuestro proyecto, pero tampoco es la aceptación de la propuesta original del gobierno". Insistió en que el PAN acepta la elección indirecta únicamente como transitoria "no vamos a dejar de luchar hasta que esta capital tenga un gobernante electo por el voto directo de los ciudadanos, y tampoco vamos a dejar de luchar hasta que la Asamblea de Representantes se convierta en Congreso con todas las facultades de los congresos".⁶²

A su vez, René Bejarano, diputado del PRD, "señaló que la reforma propuesta es insuficiente e inaceptable. El PRD continuará exigiendo la creación del estado 32, Poder Legislativo soberano, Poder Ejecutivo local electo y la aplicación de los principios de municipio libre y un Poder Judicial con plena jurisdicción. Dijo que el PRD flexibilizó su posición, hizo propuestas y acudió a las mesas del foro de reforma y a la concertación, pero "ésta no tuvo la reciprocidad deseada. Agregó que el PRD fue imaginativo y se colocó, sin abandonar sus posiciones estratégicas, en el terreno de la política. Se

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

presentaron propuestas y se flexibilizó la posición para buscar una transición a la democracia en la ciudad, pero no se tuvo respuesta del gobierno " 63

Por el PRI, Manuel Díaz Infante dijo, que la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo es una innovación que se ajusta a "nuestras propias necesidades". Queremos más y mejor democracia; queremos un democracia, mas no constreñida solamente a la cuestión de votos, deseamos un Estado que responda al nuevo tipo de sociedad con democracia eficaz y eficiente democrática, queremos instituciones de gobierno y administración para consolidar lo que hoy funciona; respecto al pluralismo, suficiencia en servicios públicos, libertades públicas". La iniciativa es una redefinición del estatus jurídico del Distrito Federal que promueve una nueva distribución del poder. Las reformas son un avance inobjetable, aseveró el priista, y "están basadas en un modelo de gobierno que requiere la ciudad y no pretende borrar lo que ya esta hecho y funcionando".⁶⁴

Por el PFCRN, Alberto Carrillo Armenta fijo la postura de su partido": son evidentes los intentos de avanzar y las virtudes de la iniciativa no pueden negarse. Sin embargo, tiene sus problemas, sus dificultades y sus inconsistencias. La iniciativa que se discute esta muy por debajo del pueblo. El centro de todas las dificultades de la iniciativa es el mecanismo de elección, es escanoteo de la elección directa. Exigimos elección directa de las autoridades de la ciudad, dijo."⁶⁵

La reforma política del Distrito Federal fue aprobada el 9 de septiembre de 1993 por los partidos PRI y el PAN en el Senado de la República; en tanto que el PRD votó en contra.

El perredista Porfirio Muñoz Ledo, senador por el Distrito Federal, se opuso, por considerar que estas modificaciones no restituyen los derechos de los capitalinos ni constituye una reforma genuinamente democrática.

⁶³ La Jornada, 4 de septiembre de 1993. P. 38, "Diez cambios de fondo y 17 de forma al proyecto sobre el gobierno capitalino"

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

Manuel Aguilera senador del PRI dijo " es un esfuerzo de imaginación política para crear instituciones públicas capaces de responder a la nueva y más compleja realidad social y política de la capital del país. Asentó que la reforma "mira al futuro y no esta anclada al pasado. Es un proyecto de solución política a un conflicto entre los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal con respecto a su gobierno local y las garantías que deben recibir los poderes de la Unión."⁶⁶

Por su parte, el panista Héctor Terán justifico su voto a favor. " No es todo lo que nosotros proponíamos, lo que esta reforma aporta." No obstante, precisó que el proyecto aporta muchas cosas positivas que puedan servir para que, en el futuro, a partir de ahí, pueda avanzarse todavía más."⁶⁷

El nuevo marco jurídico del Distrito Federal.

La reforma a la Constitución Política en los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122, así como la adición de una fracción novena al artículo 76, un primer párrafo al 199 y la derogación de la fracción XVII del artículo 89, constituyen el nuevo marco jurídico del gobierno del Distrito Federal. Enseguida se ofrece un resumen de estos trascendentes cambios jurídicos.

Sede del Distrito Federal

La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Facultades del Congreso

El Congreso tiene facultades para expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Los Organos de Gobierno

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución. Los órganos

⁶⁶ La Jornada, 10 de septiembre de 1993. P. 40. "Se aprobo en el Senado la reforma politica para el Distrito Federal"

⁶⁷ *Ibidem.*

locales de Gobierno del Distrito Federal serán: 1. La Asamblea de Representantes; 2. El Jefe del Distrito Federal; y, 3. El Tribunal Superior de Justicia.

Facultades del Presidente de la República

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal; de aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador de Justicia, Así mismo, el Presidente tendrá el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y del designación del servidor público que la tenga a su cargo, también será facultad presidencial someter a la consideración del Congreso los montos del endeudamiento del Distrito Federal e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Integración y facultades de la Asamblea de Representantes

La Asamblea se integrará con 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos mediante la fórmula de representación proporcional. Ningún partido político podrá contar con más de 63 por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios. La Asamblea tendrá dos periodos de sesiones ordinarias.

Las Facultades de la Asamblea de representantes son, entre otras, las siguientes, examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública de año anterior; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; legislar en el ámbito local en materias de administración pública, servicios públicos, participación ciudadana, derechos humanos, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, desarrollo urbano y uso de suelo, ecología y medio ambiente, construcciones y edificaciones, transporte urbano, fomento económico, establecimientos mercantiles, vivienda, salud, turismo, previsión social, educación, cultura y deporte.

Nombramiento del Jefe del Distrito Federal

El titular de la administración pública del Distrito Federal será el Jefe del Distrito Federal, quien será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la asamblea, diputados federales o

senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político mayoritario en la Asamblea de Representantes. Este órgano hará la ratificación de dicho nombramiento quien dispondrá de un plazo de hasta cinco días para la ratificación correspondiente.

El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su cargo hasta seis años y el ciudadano que ocupe dicho cargo, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponderá a los Representantes, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

El primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal, de acuerdo a las nuevas disposiciones, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión y podrá ser removido de su cargo por el Senado de la República.

Del Poder Judicial

La función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Después de muchos meses de trabajo en diversos foros, el Congreso Federal aprobó el contenido de la Reforma Política del Distrito Federal, una vez analizada la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política, presentada por el Ejecutivo Federal. No es posible en este espacio agotar todos los comentarios que ameritaría cada punto aprobado, pero vale la pena resaltar algunos en relación con la forma de integración y competencia de los órganos de gobierno.

Aún cuando las diversas fuerzas políticas conformadas en la Cámara de diputados presentaron propuestas de adiciones o modificaciones a la iniciativa original y algunas fueron aceptadas, no se dio el avance suficiente para lograr dotar de autonomía la organización de gobierno del Distrito Federal.

En la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal no se da la autonomía porque:

- 1.- El Presidente de la República interviene en el nombramiento del jefe del Distrito Federal. Y si en dos ocasiones la Asamblea de Representantes no se pone de acuerdo en el nombramiento, será entonces el Senado de la República el que nombre al jefe del Distrito Federal en forma directa.
- 2.- El Presidente de la República tendrá facultad de aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Gobierno del Distrito Federal del Procurador General del Justicia del Distrito Federal.
- 3.- El Presidente de la República designará al servidor público que tenga el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal.
- 4.- El Senado tendrá la facultad exclusiva de remover al jefe del Distrito Federal.

No podemos negar que se dio un paso, ya que ahora no sólo es el Presidente de la República quien interviene exclusivamente para la designación de manera directa o indirecta de órganos de gobierno del D.F., sino involucra a órganos federales y locales, sin embargo el paso dado es insuficiente para estimar que se logre la autonomía del mismo D.F.

En lo que se refiere a competencia legislativa de la Asamblea de Representantes, está sustentada en el principio de que aquellas facultades no están expresamente conferidas en el texto constitucional a este órgano, se entienden reservadas al Congreso Federal, el que continuará siendo Congreso Local para el Distrito Federal.

En la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal no se contemplan las facultades en materia civil y penal para la Asamblea; en la Cámara de Diputados se agregó después de fuerte resistencia de los legisladores del PRI. Sin embargo, se aprobó también un Décimo Primero Transitorio que sujeta el ejercicio de estas facultades a que el Congreso de la Unión expida los ordenamientos de carácter federal correspondientes, en tanto no se haga, el mismo Congreso Federal, corre el riesgo esa facultad para la Asamblea de quedar sólo en buenos deseos.

3.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: BASES PARA UN GOBIERNO PROPIO DEL DISTRITO FEDERAL.

En enero de 1993 continuaron las mesas de consulta que promovió el DDF hacia fines de 1992, a cuya instancia se conformó una Mesa de Concertación en la que participaron las dirigencias de todos los partidos políticos. Con ello se buscaba concretar la oferta de la reforma política que planteara el exregente Manuel Camacho Solís en abril de 1991, en víspera del proceso electoral de ese año de la elección de diputados, asambleístas y senadores.

El gobierno y el PRI se pronunciaban por mantener la figura del Departamento del Distrito Federal y sus delegaciones políticas y se oponían a la elección de gobernante y a un congreso local, demandas que reivindicaba toda la oposición.

1993 significó para la Capital del país el inicio de un cambio real en sus estructuras gubernamentales y un principio de avance hacia la conformación de un gobierno propio, que se traducirá en una más intensa vida política local. La Reforma Política del Distrito Federal abrió la posibilidad para que, a partir de 1994, exista una competencia real por el poder con las modificaciones sustanciales que introducen un esquema semiparlamentario.

La reforma contemplo la posibilidad de una elección indirecta del gobernante del D.F. a partir de 1997 mediante una designación presidencial que sería ratificada por la ARDF, o en último caso por el Senado de la República, conformación de una asamblea legislativa -en 1994- con algunas excepciones, en particular las que involucren a la Federación, y a la creación de consejos delegaciones como formas de participación ciudadana.

En el contexto de la reforma política del DF, la polarización del debate en torno de los puntos nodales para la nueva estructura de gobierno (estado 32, elección de gobernantes y congreso local) derivó en una convocatoria a la realización de un plebiscito.

El escepticismo que acompañó el inicio del proceso de consulta pronto habría de transformarse. Hacia finales de enero de 1993 de ese año la consulta recibiría el respaldo más importante: reunidos en el Museo de la Ciudad de México, un numeroso grupo de intelectuales, dirigentes políticos, sindicales y de organizaciones urbanas se reunió para conformar un consejo de apoyo a la realización de la consulta.

La convocatoria de nueve miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a un plebiscito ciudadano. El escepticismo inicial en torno de la consulta se transformó en una amplia participación de diversos sectores de la sociedad en una experiencia novedosa que permitió la votación de los ciudadanos en el Distrito Federal.

"El 21 de marzo se realizó el plebiscito. En una jornada en la que participaron 331 mil 180 ciudadanos, la votación fue abrumadora en torno de los temas consultados: 84.8 por ciento de los votantes se pronunció por la elección del gobernante, 84.3 por la conformación de un congreso local, y el 66.5 por ciento por la creación del estado."⁶⁸

Al concluir la consulta promovida por el DDF y el pasado plebiscito, se inició la fase más difícil para alcanzar los acuerdos de la reforma política. Inicialmente prevista para presentarse durante la comparecencia del regente ante la ARDF, la falta de consensos motivó que únicamente fuera presentada la propuesta oficial.

La discusión entre el DDF y las dirigencias de los partidos políticos avanzaron muy lentamente por la oposición gubernamental, tajante a la elección directa del jefe de gobierno, y por la vinculación que entonces comenzó a darse con la reforma política federal.

⁶⁸ La Jornada, 29 de diciembre de 1993. "Se avanzó hacia la creación de un gobierno propio en el D.F. en 1993"

"Los priistas sostuvieron que como parte de la elaboración del Estatuto de Gobierno de la ciudad existe la posibilidad de incluir la figura de referéndum, pero la elección de delegados políticos - que demandan el PRD y el PAN - es absolutamente inaceptable porque implicaría poner en riesgo la gobernabilidad de la ciudad."⁶⁹

Finalmente, la reforma política que fue aprobada en julio de este año (1993), contemplaba como directrices generales: la elección directa del jefe de gobierno de la ciudad en 1997 a partir de la ratificación que la ARDF hiciera de la propuesta presidencial, que tendrá la condicionante de ser del partido que obtenga la mayoría en la ciudad y seleccionando de entre los candidatos a diputados, asambleístas y senadores. Con ello, por primera vez se abre la posibilidad de que la oposición pueda gobernar la ciudad.

Otro aspecto importante de la reforma, fue la transformación de la ARDF en asamblea legislativa, lo que le posibilitará legislar en casi todas las materias del ámbito estrictamente local. Asimismo, prevé la modificación del actual Consejo Consultivo de la Ciudad de México en consejos delegacionales, lo que significará una incidencia más relevante en la política urbana. Dichos consejos serán electos por vía directa.

La reforma política incluye la institucionalización del esquema de coordinación metropolitana vinculada con la Ley Federal de Asentamientos Humanos, que prevé una necesaria coordinación en las zonas conurbadas.

Por un lado el Partido de la Revolución Democrática (PRD) descalificó el proyecto de estatuto que "presenta el PRI" por considerar que no recoge las principales demandas de los partidos de oposición, refuerza el presidencialismo y constituye un retroceso democrático, inclusive en relación con la reforma constitucional aprobada recientemente.

⁶⁹ La Jornada, 21 de abril de 1994, p.43, "Asambleístas: no temerá el PRI este año a la elección de jefe del D.D.F."

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En virtud de que la democratización del Distrito Federal esta muy lejos de alcanzarse y que la reforma política aprobada en 1993 es insuficiente, es necesario impulsar un proceso de transición democrática en la ciudad que convierta a la capital en un estado a fin de garantizar los derechos políticos de la población, sostiene la plataforma política del PRD al Senado del Distrito Federal.

La reforma urbana será posible si tiene como base la expansión de la participación ciudadana en los procesos de decisión de las políticas a nivel local, municipal, estatal y nacional, y si se respeta como criterios rectores de los derechos de los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, el proceso aún no concluía para 1994, la Cámara de Diputados, en coordinación con la ARDF, promulgó el Estatuto de Gobierno de la Ciudad, que equivale virtualmente a la constitución local y en la que se pormenorizan algunos aspectos centrales de la reforma, como el que se refiere a las facultades de los consejos ciudadanos.

En los consejos ciudadanos se definirán nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, mediante el cual los representantes de esta última podrán tener una mayor vigilancia en las acciones del gobierno ciudadano, así como en la planeación de las mismas.

Por tanto, la conformación del nuevo gobierno de la ciudad, considerado en el proyecto de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, concretiza restricciones importantes a las facultades presidenciales, entre ellas: la nueva forma de designación del jefe de gobierno capitalino; se eliminara casi totalmente su participación en la elaboración y manejo del presupuesto de la ciudad, con excepción de los montos de endeudamiento; se restringe su facultad de hacer nombramientos de funcionarios, entre otros aspectos, y se transfiere la capacidad de remoción del gobernante local al Senado de la República.

3.1 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: ORGANIZACION Y FUNCIONES

En el proyecto de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se estipula que el jefe de gobierno local, a partir de 1994 podrá: iniciar leyes y decretos ante la ARDF; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos; ejercer dominio sobre el patrimonio capitalino, facultades actualmente ejercidas por el Ejecutivo Federal.

En el Estatuto de Gobierno se establecerán las líneas generales de conformación y facultades, aunque se destaca que la forma de elección y otros aspectos se concretizarían hasta la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana, que estará a cargo de la primera Asamblea de Representantes con facultades legislativas.

En dicha Ley, también habrán de incluirse las facultades del jefe de gobierno de la ciudad a partir de las reformas constitucionales y la elaboración del Estatuto de Gobierno.

Se estipula que las políticas de desarrollo económico deben hacer énfasis en las particularidades de la propia ciudad y congruencia con la planeación nacional, estipula además como restricciones, el establecimiento de normas estrictas en materia de protección al medio ambiente, suelo y agua, dadas las condiciones especiales de la ciudad.

El Estatuto ratifica el esquema de designación del jefe de gobierno capitalino electo de entre cualquiera de los diputados, assembleístas o senadores del partido mayoritario y estipula que en la remoción el Presidente sólo notificará "la presunta existencia de casos graves que afectan las relaciones entre el Ejecutivo Federal y el gobierno del Distrito Federal".⁷⁰

⁷⁰ La Jornada. 25 de abril de 1994. p. 39, "Considera el Estatuto de gobierno restricciones al Ejecutivo Federal."

Otros aspectos que considera el Estatuto es la posibilidad de presentar iniciativas de ley por parte de los ciudadanos si estas son promovidas por el 5 por ciento del padrón electoral del mismo distrito

El proyecto ratifica la estructura actual de la administración del gobierno de la ciudad, aun cuando no pormenoriza el número de delegaciones políticas que considerará. "Existe la demanda del PAN y del PRD para redimensionar su estructura y eficientar su gestión. La propuesta no ha sido descartada por el Partido Revolucionario Institucional."⁷¹

El documento define que las delegaciones son órganos desconcentrados para áreas urbanas, rurales y de conservación ecológica, por demarcación territorial y con la autonomía funcional en acciones del gobierno y prestación de servicios públicos. Conforme al documento, entre los requisitos estipulados para aspirar a ser delegado político destaca: residencia efectiva de 3 años en el Distrito Federal. El nombramiento de delegados aún esta por definirse pues hasta ahora hay tres opciones: que los delegados sean nombrados y removidos libremente por el jefe de gobierno local; otra opción es el mismo mecanismo pero ratificado por la ARDF, o bien, la elección directa de los mismos.

En cuanto a la Coordinación Metropolitana, el proyecto estipula que la participación del Distrito Federal involucra aspectos como asentamientos humanos, preservación ambiental, restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua, drenaje, recolección, disposición y tratamiento de desechos sólidos, así como de seguridad pública.

El documento hace referencia a los servicios públicos cuya prestación corresponde a la administración pública sin perjuicio de encomendarla, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, mediante concesión limitada y temporal. El gobierno fijara las tarifas así como su revisión en los casos de concesiones.

⁷¹ *Ibidem.*

El 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el cual se estipula que las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La Ciudad de México es el Distrito Federal. sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones."⁷²

La Ley que regule la administración pública del Distrito Federal, contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que Establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que establece el Estatuto:

Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I.- La Asamblea de Representantes;
- II.- El Jefe del Distrito Federal; y
- III.- El Tribunal Superior de Justicia.

⁷²D.O.F. 26 de julio de 1994. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Art. Segundo. p. 46.

3.1.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su integración se llevará cabo conforme a lo establecido por el artículo 122 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno, en materias de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuestos, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal

Además en las facultades legislativas que se otorgan a la ARDF, el documento ratifica las modificaciones constitucionales, segregando sólo a aquellas que se consideran "estratégicas" por su vinculación a competencias de orden federal, así la ARDF podrá expedir leyes sobre la administración pública, el presupuesto de ingresos y egresos; la regulación de la contaduría mayor, protección ecológica, desarrollo urbano y vivienda en la ciudad.

En cuanto a la ARDF, dicho órgano mantendrá su composición vigente -66 miembros: 40 electos por mayoría relativa y el resto por vía plurinominal, estipulándose que para ser electo se deberá contar con una residencia de seis meses. La ARDF tendrá dos periodos de sesiones: del 17 de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 abril.

3.1.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL

Las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal son las siguientes: Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; refrendar los decretos promulgados por el Presidente de la República

respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del D.F. y ejecutar los mismos, provyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstos:

Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en el Estatuto de Gobierno o en las leyes, así como nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad; ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República; administrar la hacienda pública del Distrito Federal; celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado; dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes; y las demás que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y otros ordenamientos.

El Distrito Federal participará en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable, drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

El Jefe del Distrito Federal podrá acordar con la Federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en materias a que se refiere el párrafo anterior.

En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal, podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las Delegaciones limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe del Distrito Federal.

La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases: tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos por los montos autorizados por la ARDF, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente; sea causa de responsabilidad de los servidores públicos del D.F. que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disposiciones presupuestales aprobadas

3.1.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

La función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones será garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en los órganos de justicia del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal resolverá en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe del Distrito Federal. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entraran a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea de Representantes desecha el nombramiento, el Jefe del Distrito Federal someterá nuevo nombramiento, el Jefe del Distrito Federal someterá nuevo nombramiento en los términos de la fracción VI del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Jefe del Distrito Federal hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

Los nombramientos de los magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla en igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, solo podrán ser privados de su puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley federal de la materia.

La ley orgánica regulará lo relativo a los requisitos para ser juez y al procedimiento ante el Pleno del Tribunal para ocupar el cargo.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁷³

Como resultado de la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia, se confiere mayor autonomía a los Delegados y se somete a su ratificación, al igual que la de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; se deroga la fracción XVII del artículo 89 la cual facultaba al Presidente para hacer nombramientos.

⁷³ *Ibid.* P. 50-56

4.- ORGANIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

A mediados de 1928 la ciudad de México fue escenario de una de las más graves crisis políticas que enfrentaron los gobiernos revolucionarios.

Alvaro Obregón, determinó hace 87 años, que desaparecieran los municipios del Distrito Federal. Uno de ellos era el de la Ciudad de México, cuyas actas de cabildo son los documentos más antiguos que se conservan a raíz de la Conquista.

La suerte del gobierno de la Ciudad de México estaba echada desde meses antes, cuando en mayo el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de ley enviada por el general Obregón, por medio de la cual se suprimían los municipios y el gobierno de la capital quedaba en manos del presidente de la República. Con ello desaparecía una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los 17 ayuntamientos que en la época formaban parte del D.F.

La propuesta de Obregón de cambiar la forma de gobierno del D.F, se sustentaba en:

a) "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será garantizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público."

b) Que de 1824 a 1903 "no hubo en realidad poder municipal, pues aunque, teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera

restringidas, mejor dicho, absorbidas por los poderes federales, que tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios⁷⁴

Los habitantes de las villas y pueblos del Distrito Federal, elegían entre ellos a quienes ejercían el poder local; presidentes municipales, regidores, síndicos. Así prosperaban y vivían con decoro villas como Azcapotzalco o Tacubaya, San Ángel o Iztacalco, así el Cabildo de la Ciudad de México, electo popularmente, administraba y gobernaba el centro de la entidad Distrito Federal que era a su vez centro y cabeza de la Federación.

Obregón fue muerto por un vecino de la Colonia Santa María la Ribera, no pudo disfrutar de su primera reelección; Calles tuvo que organizar de otro modo el sistema, creó un partido de gobierno, con pretensiones de partido único y buscó desde él, dominar y encauzar a todas las fuerzas políticas del país.

Estuvo, por supuesto, siempre latente el anhelo de restablecer las municipalidades capitalinas. Pero siempre buscando fórmulas para que los capitalinos participaran en la elección de sus autoridades locales.

Actualmente, existen en el Distrito Federal diversas instancias de colaboración vecinal y ciudadana, así como diferentes mecanismos de participación política de los ciudadanos, en los asuntos relativos a esta entidad.

⁷⁴ La Jornada, 18 de junio de 1993. Perfil de la Jornada. "1928: un año difícil para el país y para su capital."

4.1.- CONSEJOS CONSULTIVOS 1928.

En 1928 debe recordarse que como efecto de la desmunicipalización del Distrito Federal, la ciudadanía obtuvo como regalo del entonces caudillo Alvaro Obregón los Consejos Consultivos, los Consejos Consultivos fueron creados para ser un mecanismo que sustituyera el derecho de elegir a una serie de representantes - colaboradores de los delegados y del regente (desde entonces nombrados por el Ejecutivo Federal). Es decir, los capitalinos recibieron en remplazo del municipio las actuales delegaciones, como órganos de gobierno, y un canal de participación política llamado Consejo Consultivo (CC), como representante de los intereses comunitarios (art. 84 de la Ley Orgánica del D.F. y de los territorios federales de 1928).

"Las relaciones corporativas muy propias del sistema político mexicano se hacen presentes en ese mecanismo. En primer lugar, para ser miembro del CC era necesario pertenecer a algún organismo que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino dirigente, siendo dichas organizaciones las siguientes: Cámara de Comercio, Asociaciones de Comerciantes en Pequeño, Agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, Asociaciones de inquilinos, Agrupaciones profesionales, Agrupaciones de empleados públicos, Asociaciones de trabajadores, y finalmente Asociación de Madres de Familia (art. 85). Esto nos muestra que los CC representaron desde entonces intereses grupales, convirtiéndose con el tiempo en una junta de notables y funcionando a la vez como órgano de colaboración del D.D.F."⁷⁵

Sus funciones, que se encontraron subordinadas a las del regente y los delegados (con quienes colaboraría un miembro del C.C.), eran las propias de colaboración; opinar, proponer, denunciar, revisar, etc.; es decir, no poseían un carácter ejecutivo ni decisorio (art. 92). Sus opiniones y denuncias deberían darse en caso de que la prestación de servicios públicos no fueran del todo satisfactorio (art. 92).

"La propia ley orgánica establece las atribuciones de este consejo, dentro de las cuales destacan: colaborar con el jefe del Departamento del Distrito

⁷⁵ Gutiérrez. Salazar sergio Elias; Solis Acero. Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. INAP, 1985. p. 114.

Federal, para la debida administración y la eficaz prestación de servicios públicos; proponer al mismo jefe del Departamento, proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas o derogaciones de los existentes; informarle de las deficiencias que observe en la administración; proponer la nueva creación de nuevos servicios públicos o que los que sean prestados por particulares pasen a serlo del Departamento, o la inversa; opinar sobre estudios de planeación urbana; coordinar trabajos de las juntas de vecinos. Existe un "Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal", expedido por el propio consejo en los términos de la derogada Ley Orgánica del Departamento, de 1970, el cual fue publicado en el año de 1975."⁷⁶

Este ordenamiento regula la organización y atribuciones del consejo: su instalación, lo relacionado con sus comisiones de trabajo (que son cuatro: de legislación y reglamentos, de administración y servicios, de acción cívica y social y de justicia y práctica fiscales); la forma y frecuencia de sucesiones; obligaciones de los consejeros, etc. Conviene resaltar que las atribuciones conferidas por este reglamento al Consejo Consultivo, son reproducidas casi totalmente por la ley orgánica.

Por último, los cargos de los presidentes de los C.C. del D.F. serían honoríficos y se renovarían cada año. Así esos "consultores" tenían poco tiempo para realizar alguna labor en beneficio de sus representados.

Antes de establecerse la nueva Ley Orgánica del D.D.F. (1941), en ese mismo año se elabora el Reglamento de asociaciones en pro mejoramiento de las colonias del D.F. con el fin de controlar las organizaciones surgidas en las colonias de reciente creación (llamadas también proletarias).

Desde su nacimiento, esas asociaciones se encontraron subordinadas a las autoridades del D.D.F., al igual que los C.C porque deberían constituirse como tales previa convocatoria del propio Departamento (art. 3); en la asamblea donde se acordaba (con la participación del 75% de los jefes de familia) la formación de una asociación, tenía que intervenir un representante

⁷⁶ *Op. cit.* Gutierrez, Salazar Sergio Elias. p. 111.

gubernamental (art. 7); y finalmente, tal asociación se inscribiría en las dependencias oficiales encargadas de atender los problemas de su colonia.

Los C.C. en la Ley Orgánica del D.D.F. de 1941 se mantuvo como instancia de participación social a un sólo C.C. para el D.F., con lo cual se suprimió la existencia de los establecidos en cada delegación (art. 64). Su composición siguió siendo la misma, aunque hubo cambios que no afectaron su estructura original (aparecieron cuatro agrupaciones de trabajadores y desapareció la Asociación de Madres de Familia). Sin embargo, los representantes de tales organismos serían designados por el jefe del Departamento a propuesta de las agrupaciones" (art. 65).

La duración del cargo de miembros del C.C. se incremento a dos años y dicho puesto siguió siendo honorífico.

Sus funciones conservaron el carácter subordinadas y restringidas: "El Consejo Consultivo tendrá únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria" (art.74).

Tres décadas después, la nueva Ley Orgánica del D.D.F. (1970) sanciona la creación de cuatro delegaciones más, que se suman a las doce vigentes desde 1941, con lo cual el D.F. quedó dividido en 16 delegaciones políticas .

4.2.- JUNTAS DE VECINOS 1970.

Respecto a las instancias de participación ciudadana, aparecen las Juntas de Vecinos (J.V.), que se conformarán en cada una de las delegaciones políticas del D.F. En su composición siguió presente la herencia corporativa, debían formarse con veinte miembros y de entre ellos saldrían el presidente, el secretario y los vocales (art. 16), elegidos por votación de quienes integraban la junta, y durante la votación estaría presente el delegado con carácter de observador (art. 16, fracción III).

Sus funciones siguieron siendo semejantes a las de los C.C. vigentes desde 1928; opinar, proponer, informar, etc., sobre la debida prestación de servicios públicos (art. 17, fracción I); información que iría dirigida tanto al delegado

como al C.C., que se integraría por los presidentes de las J.V., de entre los cuales se elegiría al presidente, secretario y sus respectivos vocales (art. 18).

*A diferencia de lo que sucede con las demás instancias de participación ciudadana y colaboración vecinal, la Ley Orgánica del Departamento sí regula las atribuciones y obligaciones mínimas de estas juntas vecinales.

El artículo 47 de dicho ordenamiento legal, las faculta y obliga, entre otras cosas para: recibir información mensual sobre prestación de servicios públicos; proponer al delegado medidas para mejorar dicha prestación; opinar y proponer soluciones sobre servicios educativos; opinar sobre medidas administrativas de sus delegados; informar al Consejo Consultivo de problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolverse; etc. ⁷⁷

4.3.- EL REFERENDUM 1978

En 1978 se expidió otra Ley Orgánica del D.D.F., en la que destaca el capítulo VI: de la participación de los ciudadanos, donde se estableció que forman parte de los derechos de los residentes del D.F. el referéndum y la iniciativa popular.

El referéndum es considerado como una forma de integrar directamente la voluntad de los ciudadanos para modificar o derogar los ordenamientos legales y reglamentarios al D.F. (art. 53). Sin embargo, el procedimiento legal del referéndum le corresponde iniciarlo exclusivamente al presidente de la República (art. 54)), en tanto que la iniciativa popular tendrá efecto si se encuentra apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos, quedando comprendidos por lo menos 5 mil dentro de cada delegación (art. 55).

El papel del C.C. será el de proponer al regente la instauración del referéndum y el apoyo o el rechazo a la iniciativa popular (art. 51, fracción II).

*Cabe mencionar que su aplicación se encuentra con algunos obstáculos. Primero, el hecho de que la decisión de iniciar el referéndum que da en manos del presidente del país, no de una instancia más "representativa" de la

⁷⁷ *Op. cit.*, Gutierrez Salazar Sergio Elias, p 113.

población. Otro problema fundamental es que esos mecanismos no han sido reglamentados, por lo cual su realización resulta indefinida. Además, queda excluidos de los problemas u ordenamientos legales los relativos a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.D.F., es decir en los rubros que más afectan a los ciudadanos⁷⁸.

4.3.- ASOCIACIONES DE RESIDENTES 1978

Por lo que respecta a las instancias de participación ciudadana, se agregan al C.C. y a las J.V. las asociaciones de residentes (A.R.) y los comités de manzana (C.M.) Así, se completa la forma piramidal de acción popular en la capital. A nivel del D.F. existirá el C.C.; para cada delegación, una J.V., en cada colonia, una asociación de residentes, y en cada manzana, un comité de manzana (art. 45).

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, son concebidos como instancias participativas organizadas en forma piramidal, en cuya base se encuentran los comités de manzana y en la cúspide, el Consejo Consultivo. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dedica su capítulo V a la regulación de estos órganos.

4.4.- COMITES DE MANZANA 1978

El cambio que se verifica en las J.V. y el C.C. radica únicamente en su composición. Los C.M. se integrarán mediante votación de los vecinos, quienes elegirán así a su jefe de manzana, su secretario y tres vocales. Todos los jefes de manzana integrarán la A.R. de cada colonia y entre ellos elegirán al presidente de la Colonia, su secretario y sus tres vocales (art. 70, fracción I-III). Los presidentes de colonias de toda la delegación formarán la J.V. y elegirán al presidente de la misma con sus respectivos colaboradores. Todos los presidentes de la J.V. formarán el C.C., eligiendo entre ellos mismos al presidente (art. 70, fracciones IV-IX).

⁷⁸ *Op. Cit.* Gutierrez Salazar y Segio Elías. P. 113

Las funciones de los jefes de manzana radica fundamentalmente en recoger las demandas de los habitantes de sus manzanas respectivamente de los servicios públicos, transmitiéndoles ya sea al presidente de la colonia o a la oficina correspondiente de la delegación.

Por su parte, el presidente de colonia recogerá las demandas que le han sido transmitidas por los jefes de manzana, o bien por los mismos vecinos enviándolas a su vez a la J.V. que se reúne cada mes negociándolas directamente en las oficinas de la delegación. Al mismo tiempo, estos representantes vecinales son promotores de las campañas de bienestar social que emprende la delegación correspondiente, informan a la comunidad de las actividades realizadas por la delegación y el D.D.F. en beneficio de la colonia, así como de los programas y planes de desarrollo urbano aprobados por el gobierno capitalino; promueven actividades culturales y deportivas llevadas a cabo por organismos oficiales. (Ramírez, P., y V. Pérez, 1989: 57-72).

4.5.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES 1987.

Aunque hace algunos años se realizaron elecciones para renovar la elección vecinal (vía los órganos de colaboración vecinal y ciudadana), y a pesar de que la propaganda oficial las presentó como una forma de democratizar la vida política de los ciudadanos, el presente análisis de su estructura legal nos muestra que su supuesta contribución al proceso de democratización del D.F. es inexistente.

Por ello el resultado es la Asamblea de Representantes, instancia de participación ciudadana creada a fines del sexenio del entonces presidente Miguel de la Madrid, y que entró en funciones al inició del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. La Asamblea de Representantes (A. R.) es un organismo pluripartidista que representa la voluntad de opinión y actuación de la población capitalina, y fortalece la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de gobierno.

La A.R. inició sus actividades en el mes de octubre de 1988, y se integra con sesenta y seis Representantes electos para un ejercicio de tres años, cuarenta de ellos elegidos por mayoría relativa en distritos plurinominal. Cada tres años

los partidos políticos registrados legalmente, pueden postular candidatos para ocupar la posición de "Representantes de Asamblea", posición que será asignada de acuerdo con la votación que emitan los ciudadanos del respectivo distrito o circunscripción.

La A.R. atiende las peticiones, denuncias y quejas que se le presentan, tendientes a superar deficiencias y mejorar los servicios públicos que se prestan a la población. Asimismo, le compete participar en la planeación y gestión del gobierno de la Ciudad. En síntesis, le corresponde promover el desarrollo económico, social, político y cultural del Distrito Federal.

Es importante señalar que la primera Asamblea no tenía facultades para solucionar directamente los problemas que los ciudadanos le exponían, pero, pueda canalizarlos hacia las autoridades correspondientes y verificar que éstas le otorgaran la atención más adecuada, hasta que se produzcan los mejores resultados posibles.

Entre las formas de obtener la atención y apoyo de la Asamblea figuran las siguientes: que los solicitantes acudan al lugar donde laboran la Comisión o Comité, que se ocupa del tipo de asuntos que se desean plantear según las competencias y direcciones o bien ante su representante y debidamente acreditados con carácter individual o de grupo, expongan el problema, a fin de que de común acuerdo y precisando la participación de los interesados, se decidan las medidas más idóneas para gestionar la solución al problema.

Además de estas posibilidades, Los Representantes tienen el deber de reunirse con los habitantes o grupos de jurisdicción. Estas oportunidades permiten que se les plantee los asuntos y solicitar su intervención para lograr el apoyo de la Asamblea.

Corresponde a la Asamblea expedir normas de observancia obligatorias en el Distrito Federal con carácter de Bandos, Ordenanzas y Reglamento. Estos tres rubros tienden a resolver los problemas de esta capital.

Además, incumbe a la Asamblea, escuchar, orientar y apoyar a la población capitalina respecto a asuntos colectivos, a fin de concretar acciones de

consulta, promoción o gestoría, y promover el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Asimismo, tiene la encomienda legal de evaluar y supervisar el desempeño Administrativo, de Gobierno y Presupuestal, que competen a las autoridades del Distrito Federal.

Entre otras facultades, la Asamblea participa en los procesos legislativos federales, mediante la presentación de Iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.

A partir de la reforma constitucional de 1993 ⁷⁹ que presentara el Jefe del Departamento del Distrito Federal: faculta a la ARDF para legislar en importantes materias locales: hacienda pública local; procesos electorales; organismo protector de los derechos humanos; participación ciudadana; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la exploración, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos de agua y drenaje; preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias. Asimismo, correspondería a la Asamblea de Representantes aprobar el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido, facultades que anteriormente tenía la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. ⁸⁰

4.6 CONSEJOS CIUDADANOS DELEGACIONALES, 1994.

Con la Creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁸¹ se da una nueva instancia de participación ciudadana llamados Consejos Ciudadanos.

La actual crisis económica que ha vivido el país ha retrasado la reforma política de la ciudad. A la postergación de la nueva distribución delegacional se sumaba para el mes de mayo del 95 la posibilidad de que se aplazaran los comicios de los consejos delegacionales. La razón: el costo político de la crisis

⁷⁹ Decreto aparecido en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993

⁸⁰ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de julio de 1994, México, D.F., p. 50.51.52.

⁸¹ *Op. Cit.* D.O.F. 26 de julio de 1994.

económica y el alza de los impuestos ha creado un ambiente adverso al prisma.

Lo que estaba en juego no es sólo la integración inmediata de estos organismos, sino la definición de los ritmos y contenidos de la siguiente etapa de reforma política del D.F.; las formas de convivencia de los distintos actores sociales y políticos, la gobernabilidad de la ciudad y la estrategia de los partidos políticos con vistas a las elecciones del jefe de gobierno en 1997 y hasta las presidenciales del año 2000.

Quizá por estas razones la discusión previa que protagonizaron los partidos políticos, autoridades y representantes electos ha sido por momentos tan barrocos, intensa y contradictoria. Afortunadamente, se llegó a un consenso entre las tres principales fuerzas políticas para la realización de las elecciones, en noviembre de este año. Sin embargo, subsistía un punto de desacuerdo en torno del método de elección, si los candidatos tenían que ser propuestos por los partidos políticos o por organizaciones ciudadanas y con relación a las atribuciones de los consejos (si deben ser servidores públicos con sueldo o no).

"El secretario general del Partido Acción Nacional; Felipe Calderón, afirmaba que la reforma política para el Distrito Federal esta trabada por la falta de voluntad del gobierno, en tanto, que el dirigente priista Roberto Campa señaló que entre los partidos políticos hay flexibilidad y disposición, por lo que "si seguimos poniendo como objetivo un buen gobierno para nuestra ciudad, pronto podremos avanzar"⁸²

"El Partido Revolucionario Institucional se opone a la participación de los partidos políticos en la integración de los consejos ciudadanos para que la población no se convierta en un botín y luego se decidan los servicios públicos a partir de los intereses de los partidos." La Senadora María de los Angeles Moreno señaló que lo que plantea el PRI es "evitar que los ciudadanos se

⁸² 1.a Jornada. 7 de mayo de 1995. "La reforma política para el D.F., trabada por el gobierno: PAN"

conviertan en botín de los partidos políticos y al rato estemos decidiendo el agua, el drenaje, el uso del suelo a partir de los intereses de los partidos."⁸³

En una reunión el regente Oscar Espinosa Villarreal con el PRD se definió la fecha de la elección de los consejos ciudadanos para el 12 de noviembre, como lo había propuesto el PRD y el PAN, frente a la postura contraria del PRI que fuera hasta 1997.

"Tras ser definida la fecha de elección de los consejeros para noviembre el PRI propone una composición mixta de los Consejos ciudadanos y acusa la PAN de mantener una posición muy dura y de pretender marginar a los Consejeros, y afirmó que el PRI podría dejar caer el peso de su mayoría y reformar el Estatuto Jurídico del Distrito Federal para dar una conformación mixta a los Consejeros, pero que el propósito es lograr el consenso porque "no queremos llegar hasta allá"⁸⁴

Durante el periodo extraordinario de sesiones se dieron las reformas al Estatuto Jurídico del Distrito Federal para llevar de junio a noviembre la elección de los Consejos.

Con en fin de destrabar las negociaciones sobre el estatuto del Distrito Federal, el diputado Campa Cifrián, jefe del PRI capitalino, asegura que su partido acepta celebrar elecciones de consejeros ciudadanos este mismo año, como lo ordena la Constitución, y coincidió con la propuesta perredista de que la integración sea mixta, pero esta propuesta no ha sido aprobada por el PAN.

Es hasta el 24 de mayo cuando todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados firmaron un punto de acuerdo donde se concreta la reforma política integral del Distrito Federal. El documento contempla que en 1997 se elija, de forma directa al Jefe de Gobierno del DF. Y que se cree una ley electoral propia y un organismo autónomo que califique y convoque a elecciones. Asimismo, que la Asamblea Legislativa adquiere facultades de

⁸³ La Jornada, 12 de mayo de 1995, "Los partidos no deben actuar en la integración de los consejos: Campa".

⁸⁴ La jornada, p. 40, 18 de mayo de 1995, "Propone el PRI una composición mixta de los Consejos Ciudadanos".

Congreso Local; que se instituyan el plebiscito y el referéndum como mecanismos de consulta y decisión popular, y que busquen un mecanismo democrático para la integración de las autoridades delegacionales."⁸⁵

En una sesión que duro más de 12 horas, el 24 de mayo del 95, la Cámara de Diputados aprobó, sólo con el aval del PRI, las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los términos previstos: "los partidos políticos quedaron excluidos de participar en los Consejos Ciudadanos y las elecciones se efectuarán en el segundo domingo de noviembre, las reformas fueron a los artículos 123 y 125 del Estatuto."⁸⁶

El líder del Blanquiazul, Gonzalo Altamirano, dijo que su partido se ampara contra las modificaciones al Estatuto de Gobierno que eliminan a los partidos de las elecciones de consejeros ciudadanos, "esta absurda iniciativa viola la Constitución, concretamente los artículos 122 y 41 que establecen el derecho de los partidos políticos a participar en la elección de los consejeros ciudadanos, en particular, y de los procesos electorales, en general, precisó"⁸⁷

Con la oposición del PAN, el PRD y el PT, la mayoría priista de la Cámara de Diputados aprobó las reformas al Estatuto de Gobierno con lo cual sólo los ciudadanos podrán ser candidatos a consejeros ciudadanos. Los cambios fueron aprobados con 227 votos a favor, 110 en contra y 3 abstenciones del PT.

El senador capitalino José Angel Conchello, del PAN, dijo: " que la exclusión de los partidos políticos en la elección de consejeros ciudadanos es un asunto muy grave e incluso inconstitucional, señaló que el requisito de levantar firmas para lograr la elección de representantes ciudadanos es ilegal, pues de acuerdo con el artículo 403 del Código Penal, es motivo de multa y prisión "quien obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención

⁸⁵ Reforma. p. 6, 25 de mayo de 1995. *Unánime, reforma integral para el D.F. Firman todo los partidos políticos un acuerdo para la reforma política.*

⁸⁶ La Jornada, 25 de mayo de 1995. "Aprobaron las reformas al Estatuto de Gobierno".

⁸⁷ Reforma, 25 de mayo de 1995. "Abandona el PAN diálogo en el D.F."

o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa"⁸⁸

"El Partido Acción Nacional promovió un mecanismo de declaración de "anticonstitucionalidad " de las modificaciones al Estatuto de Gobierno, las cuales segregaron a los partidos políticos de las contiendas por los cargos de consejos ciudadanos. Luego de una reunión del grupo panista en la Asamblea de Representantes del D.F., Víctor Orduña dijo que este mecanismo se impulsará independientemente de que se elabora la promoción de un amparo ante la misma instancia contra la reforma aprobada por el PRI . "⁸⁹

Finalmente concebida como comicios entre ciudadanos, la elección de los consejos ciudadanos será una lucha abierta entre el PRI y el PRD a través de sus organizaciones corporativas. De entrada, cuando faltaban meses para que se realizaran las elecciones, el PRI ya obtuvo su mayor victoria: marginar a su principal contendiente, Acción Nacional.

Promotor de la marginación de los partidos políticos de los comicios ciudadanos, el PRI fue con toda la estructura corporativa del partidos para alcanzar el control de esta nueva instancia de participación, formalmente restringida e los ciudadanos.

El PRI se participó con todo en los comicios ciudadanos, encubierto en su estructura corporativa con arraigo vecinal. Los priistas dicen tener la base social y la representatividad favorecida por su conformación territorial y sectorial, lo cual les permitió actuar en las nuevas condiciones políticas de la ciudad.

Con esta intrincada red de vinculaciones con la sociedad desde la relación territorial hasta la propiamente corporetiva, sin poner an juego sus siglas gracias a la reforme que impulsó, el PRI pretende iniciar la recuperación de la capital para reconstruir su presencia electorel hacia 1997, cuando por primera vez este en disputa el gobierno de la ciudad.

⁸⁸ La Jornada. 26 de mayo de 1995. "Aprueba el Senado las Reformas al Estatuto de Gobierno del D.F."

⁸⁹ La Jornada. 30 de mayo de 1995 . "Pedira el PAN declarar ilegales los cambios al Estatuto de Gobierno "

"Entre tanto, formalmente el 12 de junio de 1995 dejó de existir el Consejo Consultivo de la Ciudad al publicarse en la Gaceta Oficial la nueva Ley de Participación Ciudadana. Así, a partir de esta fecha la estructura vecinal desaparecerá y será hasta marzo del próximo año cuando se efectúen las elecciones de organismos vecinales, en las cuales se elegirá únicamente a los jefes de manzana y de colonia"⁹⁰

Los Consejeros Ciudadanos podrán participar en la organización de instancias de Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, Quejas y Denuncias, Recorridos periódicos del delegado y los Organos de Representación Vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional conforme a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana.

La audiencia pública es la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del Distrito Federal podrán: 1) proponer al titular de la delegación en que residan, la adaptación de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o 2) Recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia pública será convocada por el delegado, por medio de una convocatoria con cinco días de anticipación a la fecha de su realización, en la difusión podrán participar los Consejos Ciudadanos, estas audiencias se llevaran de preferencia en lugares donde residan los interesados, podrán solicitar audiencia pública representantes de elección popular electos en el Distrito Federal en procesos electorales federales; el consejero ciudadano correspondientes; y representantes de los sectores que concurren en la Delegación.

El Delegado después de haber escuchado los planteamientos y peticiones de los habitantes y ciudadanos, informará como mínimo: los plazos en que el asunto será estudiado, los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones.

⁹⁰ La Jornada, 13 de junio de 1995, "Niegan el amparo al PRD contra cambios al Estatuto de Gobierno"

Tratándose de asunto que sean competencia de la autoridad central o paraestatal del gobierno del Distrito Federal o de la administración pública federal, el delegado tomará las medidas tendientes a vincular a los solicitantes con estas autoridades.⁹¹

La difusión pública es el medio a través del cual la Delegación comunicara a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.

Los ciudadanos del Distrito Federal podrán solicitar autorización a la delegación en que residan, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, competencia de la propia Delegación, aportando para su realización recursos económicos o materiales, o trabajo personal. Los actos objeto de colaboración ciudadana no deberán contravenir las leyes y reglamentos aplicables.

A través de la consulta vecinal los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residan en el mismo lugar.⁹²

La consulta vecinal podrá ser convocada por el delegado o por el Consejo Ciudadano, por medio de una convocatoria expresando el objeto de la consulta, así como lugar y hora, las conclusiones de la consulta vecinal serán elaborados por el convocante.

Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a:
La prestación de los servicios públicos o al público a cargo de la delegación, así como de las irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia delegación, en cada delegación se establecerán instancias de recepción de quejas y denuncias.

⁹¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal., art. 9

⁹² Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal., art. 18

Las quejas y denuncias deberán contener el nombre y domicilio del quejoso o denunciante para que la delegación informe por escrito del trámite y solución de estas, en caso de que el asunto planteado no sea competencia de la delegación, el denunciante será informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir.

Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los delegados practicarán recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones públicas en que la comunidad tenga interés.

El Delegado programará mensualmente los recorridos y los hará del conocimiento del Consejo de Ciudadanos, en los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer en forma verbal o escrita, al delegado la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos.

En la 16 delegaciones políticas que integran el Distrito Federal se integrará un Consejo Ciudadano como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, en elección directa, voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes.⁹³

El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada delegación lo determinará el número de habitantes de cada demarcación. En cada delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros.

Los requisitos para ser miembros de los Consejos de Ciudadanos son:

- * Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- * Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación Correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;

⁹³Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal., art. 35

- * No haber sido condenado por delito intencional alguno; y
- * No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente, ni haberlo sido los tres meses anteriores a la fecha de elección.⁹⁴

Los Consejeros Ciudadanos tienen las siguientes funciones:

- Seguridad pública; Servicio de Limpia; Agua Potable; Protección Civil; Atención Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales; Parques y Jardines; Alumbrado Público; Pavimentación y Bacheo; Recreación, Deporte y Esparcimiento; Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y Mercados

Recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servicios públicos de la Delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos.⁹⁵

Los derechos de los Consejeros son:

- Votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo;
- Recibir el apoyo económico por asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo;
- Participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo; y
- Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Consejo.⁹⁶

Las obligaciones de los Consejeros son:

- Representar los intereses de los vecinos de la Delegación en el seno del Consejo;
- Cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo;
- Informar de su actuación al Consejo, en los términos y con la periodicidad que el Pleno solicite;
- Asistir a las sesiones del Pleno del Consejo;

⁹⁴ *Op. Cit.* D.O.F., Art. 36

⁹⁵ *Op. Cit.* D.O.F., Art. 129.

⁹⁶ *Op. Cit.* D.O.F., Art. 138

- Participar en los grupos de trabajo del Consejo; y
- Informar de su actuación, en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que fueron electos, con la periodicidad que señale el Pleno del Consejo.⁹⁷

"Por lo tanto, en cuanto a las instancias de participación ciudadana, el objetivo no ha sido totalmente cumplido. La población del Distrito Federal (y esta es una demanda generalizada) exige mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de todo tipo, y en este aspecto debe reconocerse que la ciudadanía intuye no basta con elegir a los integrantes de un órgano que sugiera o incluso demande la realización de tal o cual servicio o denuncie las deficiencias en la prestación de otros, sino lo que es necesario elegir, es a la autoridad directamente responsable de ello, para, entonces si, estar en condiciones de demandar o denunciar legítima y directamente."⁹⁸

Por su parte, Acosta Romero comenta que dichos órganos "han sido de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolario."⁹⁹

Del análisis sobre la organización y funcionamiento de estas instancias de participación ciudadana, política y de colaboración vecinal, de la experiencia que se deriva de sus actividades prácticas e, incluso, de la misma opinión pública capitalina, se deducen que han sido hasta la fecha poco atractivas para la población del Distrito Federal, porque si analizamos sus atribuciones, éstas se deducen a nivel consultivo y de opinión sea excepción de la Asamblea Legislativa.

⁹⁷ *Op. Cit.* D.O.F., Art. 139

⁹⁸ *Op. cit.* Gutiérrez . Salazar Sergio Elias, p. 115

⁹⁹ *Ibid.* 116

5.- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA: UN MARCO DE PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL DELEGACIONAL.

El 4 de junio de 1995 el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal clausuró la Mesa para la Reforma Política del D.F., correspondiéndole a el secretario general de gobierno capitalino Jesús Salazar Toledano, leer el informe final sobre los trabajos de la mesa de concertación.

De entre las 675 ponencias analizadas, dijo, hubo un denominador común: en encontrar nuevas formas de representación, organización y participación política que impriman al sistema de gobierno del DF perfiles "más democráticos y que al mismo tiempo aseguren el desenvolvimiento normal de nuestra vida institucional y un ejercicio más eficaz de las funciones públicas".

Enumeró enseguida lo que llamó los puntos de "convergencia": hay una coincidencia general respecto de la conveniencia de ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; se advierte una "clara coincidencia" en que la vía constitucional para discernir la titularidad del órgano local de gobierno sea la elección popular directa, y también hay coincidencia en la propuesta de adoptar formas de participación ciudadana, como el referéndum o el plebiscito.¹⁰⁰

El dirigente del PRD en el DF René Bejarano, señaló que faltó voluntad "para una renovación política de fondo", y dijo que las discusiones en la mesa para la reforma en la capital del país carecieron de proyectos consensados, por lo que se negó la posibilidad de los acuerdos y el impulso de un trabajo político racional.

¹⁰⁰ La Jornada, 4 de junio de 1995. "Clausuró Oscar Espinosa la Mesa para la Reforma Política."

5.1.- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA: DISCUSION Y APROBACION.

Con la carga del rechazo absoluto del PAN y el PRD a las reformas al Estatuto de Gobierno y su amenaza de proceder legalmente, el PRI asumió la dificultad que representa discutir solo la ley y oferta de una reforma política integral que vendrá a futuro, aunque hace concesiones a su proyecto original de Ley de Participación Ciudadana.

Pese a ello fue difícil alcanzar un consenso en la Ley de Participación Ciudadana a partir de la impugnación que el PRD y el PAN hacen de las modificaciones al Estatuto de Gobierno.

En un documento de la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal (DDF) se incluyen las principales propuestas emanadas de las Mesas de Consulta de la Reforma capitalina efectuadas a principios de año y que fueron turnadas a las discusiones en la Secretaría de Gobernación.

En algunas de las conclusiones sobresalientes del documento se advierte que la elección directa del jefe de gobierno, la ampliación de facultades de la ARDF y el sostenimiento de la naturaleza jurídica y política del DF fueron propuestas que alcanzaron consensos.

En los primeros casos, se indica que a lo largo de las mesas de reforma capitalina se estableció que no existe incompatibilidad entre la naturaleza jurídica constitucional del DF, como sede de los poderes federales, con la elección directa del jefe de gobierno de la ciudad.

Un aspecto que no tuvo consenso fue la forma de elección de los delegados políticos, pues la única coincidencia fue buscar formas más democráticas para su designación, sin profundizar más.

En la Ley de Participación Ciudadana tanto el PAN como el PRD buscaban incorporar las figuras del Plebiscito y el referéndum para ampliar la

participación ciudadana. El PRI externo su negativa: existen impedimentos constitucionales que hacen inviable esta incorporación, pero sostuvo que ambas formas de consulta se considerarán en la reforma integral."

Sin cambios sustanciales, con la ausencia del PAN y el voto del PRD en contra, el 8 de junio la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ARDF aprobó el dictamen de la Ley de Participación Ciudadana que sería aprobado al día siguiente por el pleno, y que no recoge ninguna de las propuestas centrales de las dos principales fuerzas de oposición.

El PRD interpuso un amparo ante el juzgado noveno del distrito en contra de las reformas del Estatuto de Gobierno, que contravienen los artículos 41 y 122 constitucionales.

En el documento advierte que la marginación de los partidos políticos "rompen con una institución que es parte fundamental de un sistema democrático, por lo que no es posible excluirlo de un proceso de elección, sobre todo si así lo estipula la Carte Magne."¹⁰¹

El PAN calificó de "intolerante y soberbia" la postura asumida por el PRI, que rechazó todas las propuestas panistas. José Paoli señaló "la tendencia es imponer un proyecto y el PAN no pretende tolerarlo", por ello promoverá junto con el PRD en la Cámara del Diputados un juicio de inconstitucionalidad para revertir la imposición de un proyecto que violenta varias disposiciones legales.

Por su parte, la fracción del PVEM señaló que la citada ley pretende crear las condiciones para un mayor control gubernamental sobre las instancias de participación ciudadana, además de que se busca "desarrollar la posibilidad de

¹⁰¹ La Jornada. 9 de junio de 1995. "Amparo el PRD contra las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal"

crear una nueva base social corporativizada mediante el cual el PRI pretende acceder con mayor ventaja a las elecciones de 1997".¹⁰²

La argumentación perredista reclama "de la autoridad responsable, en primer término, constitucionalidad en la aprobación de la reforma del Estatuto de Gobierno, la promulgación y el refrendo de la misma, en lo relativo a los artículos 123 y 125 del propio Estatuto de Gobierno".

"En el amparo se cita también que las reformas violentan los artículos 41 y 122 constitucionales, que estipulan la participación de los partidos políticos en todas las elecciones de cargos populares, "comprobandose que se vulnera la Constitución al permitir que los partidos sean excluidos de la participación activa en un proceso de elección de los consejos ciudadanos". Tras una exposición jurídica, el documento señala: "son evidentes las violaciones constitucionales cometidas por el gobierno federal a través de su partido en la Cámara de Diputados y Senadores, lo que significa un atropello a los habitantes y ciudadanos de la ciudad de México y a los mismos partidos políticos".¹⁰³

El día 9 de junio en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encontraban todas las fracciones de los partidos políticos para la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. "El panista Gonzalo Altamirano Dimas daba cuenta del acuerdo de todas las fracciones de oposición, adelantando el caótico fin de la discusión: "Hemos decidido retirarnos para no avalar un serio atropello a los derechos de la ciudadanía y de los partidos políticos". "Hacemos responsable al PRI y al gobierno del retroceso que significará una ley anticonstitucional y antidemocrática, y expresamos nuestra decisión para impulsar verdaderos avances democráticos en la ciudad y en el país", concluyó, cuando ya la oposición iniciaba la demanda."

102 *Ibidem.*

103 *Ibidem.*

En ausencia de la oposición y sin incorporar sus reivindicaciones centrales, el PRI aprobó la Ley de Participación Ciudadana que regirá las elecciones de los consejos ciudadanos. La iniciativa aprobada cancela virtualmente la posibilidad de impugnar la organización del proceso, que compete al Instituto Federal Electoral y mediante convenio coparticipara en la elección.

El perredista Leopoldo Ensástiga dijo que con las condiciones con que se habrán de organizar los comicios "no podremos recurrir ninguna de las acciones del IFE, que va a tener en sus manos el 95 por ciento del proceso electoral. No vamos a poder impugnar las principales irregularidades que haya en el proceso".¹⁰⁴

La ley se aprobó luego de que toda la oposición insistió, inútilmente, en que esta representaba un retroceso en la democratización del Distrito Federal. Estamos frente a un despojo, declaró el panista José Paoli, quien añadió: "Una vez más tenemos que recurrir a la arqueología política para explicar esta reversión democrática".

El PRD responsabilizó al PRI de eliminar el acuerdo central de otorgar garantías al proceso y que se refería a la posibilidad de Impugnar el padrón, la lista nominal y la credencialización, aspectos que involucraban al IFE.

En tanto, el dirigente del PRI, Roberto Campa aseveró que los perredistas rompieron los acuerdos "asumiendo una postura de todo o nada que no era aceptable para el PRI"

La sesión comenzó con la tentativa del perredista Iván García Solís de suspender la aprobación de la Ley; pidió que la discusión "se reserve para dar espacio a que los órganos judiciales resuelvan en relación o no del amparo que hemos impuesto" contra la reforma anticonstitucional del Estatuto de Gobierno. No podemos avalar un proyecto de ley cuyo origen son violaciones

¹⁰⁴ La Jornada, 10 de junio de 1995. "El PRI, solo en el debate sobre la Ley de Participación ciudadana".

constitucionales que marginan a los partidos políticos de participar en las elecciones de los consejos apuntó.

El priista Hector Astudillo respondió que el amparo que interpuso el PRD es improcedente; esta figura no es procedente en asuntos electorales, declaró. "Hay jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia que señala que los derechos políticos no son garantías individuales".

Para los panistas, que secundaron la moción suspensiva del PRD, la fracción del PRI "mantiene una interpretación torcida y maniquea" para preservar sus intereses electorales dijo Victor Orduña.

El representante del PVEM Arturo Sáenz Ferral dijo que, la iniciativa que presentó, el PRI ratifica su oposición al proceso de democratización del país. Una vez más, con "mayoriteo antidemocrático", presenta una iniciativa de ley que, contrariamente a lo que pretende reduce de manera considerable la participación ciudadana. ¿Cómo podríamos nosotros sumarnos a una iniciativa que frena el avance democrático de la Ciudad? ¿Podremos apoyar un anteproyecto de ley que no proviene de la ciudadanía y cuya finalidad es controlar, por cualquier medio, la participación espontánea, voluntaria y comprometida de la población? , concluyó para adelantar su voto en contra.

El panista Gonzalo Altamirano, aseveró que se pretende dar a los consejos ciudadanos un carácter secundario y eliminar la posibilidad de ser órganos de gobierno con facultades reales de influir en la política urbana. Indicó que el objetivo de la salida del PAN de la mesa de la reforma política del Distrito Federal es no avalar una reforma que violenta el Estado de derecho al aprobar elecciones que contravienen la disposición constitucional que establece la participación de los partidos políticos en cargos de elección popular.

El perredista Margarito Reyes aseveró que la aprobación de la ley parte de una "aberración jurídica" que se aprobó a nivel constitucional, a la cual se pretende

añadir la posibilidad de impugnar todo lo que haga el Instituto Federal Electoral. parte central de la organización de los comicios.

Todas las fracciones de la oposición insistieron en cuestionar la "antidemocrática" ley priista y condenar su "cerrazón" a modificar aspectos lamentables para enmendarla y dar más garantías al proceso.

El perredista Leopoldo Ensástiga criticó que el esquema de organización electoral contiene retrocesos sobre la propia ley que rige las elecciones federales, al limitar las posibilidades de los partidos políticos impugnen irregularidades en el proceso, ya que puede polarizar a las fuerzas políticas porque no garantiza condiciones de equidad.

El panista Francisco José Paoli dijo que "la llamada ciudadanía se ha convertido en una peligrosa moda con la cual se quiere superar la tremenda crisis de desconfianza social generalizada, el descrédito que se ha generado en gran medida por el desgaste del régimen político que se está desmoronando en medio de una corrupción total".

Eran los últimos intentos de la oposición por tratar de introducir cambios en la Ley de Participación Ciudadana, mientras los coordinadores de las cuatro fracciones acordaban la salida del recinto para protestar contra "la clara prueba de la falta de voluntad política del PRI para abrir paso a un avance serio y consensado en el improrrogable proceso de democratización del Distrito Federal" según el documento conjunto firmado por PAN; PRD; PT Y PVEM.

Tras de concretarse la salida de la oposición, el PRI aprobó "sólo la ley en lo particular y en lo general, introduciendo algunos cambios entre los cuales se cuenta que será causa de remoción de los cargos vecinales ser electo a un puesto de elección popular", propuesto por Pilar Pardo, una de las tantas assembleístas que fueron postuladas por el PRI por su vinculación con las Juntas de Vecinos."

El diputado Roberto Campa Cifrián declaró, con relación a la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. "El PRI, dijo, tiene una mayoría que ganó legítimamente, la cual asume y de la cual esta orgulloso. Entendemos que así con esa mayoría es que se puede gobernar cualquier país y, en este caso, así se puede a México y así se gobierna el Distrito Federal".

Campa Cifrián señaló que la aprobación de la mencionada ley no fue hecha de manera unilateral, pues en ella se incorporaron propuestas de todos los partidos políticos, que obligaron a modificar los planteamientos iniciales del PRI. Añadió, la ley tiene un amplio consenso con las propuestas de otros partidos, pues se logró llegar a acuerdos absolutos en más de 80 artículos."

El 12 de junio de 1995 "El juzgado noveno de distrito decretó la improcedencia del recurso de amparo que promovió el PRD en contra de las modificaciones "anticonstitucionales" promovidas por el Congreso al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En el documento de respuesta se advierte que " la violación de los derechos políticos no es reparable mediante juicio de amparo".

Entre tanto, formalmente el 12 de junio dejó de existir el Consejo Consultivo de la Ciudad al publicarse en la Gaceta Oficial la nueva Ley de Participación Ciudadana. Así, a partir de esta fecha la estructura vecinal desapareció y será hasta marzo del próximo año cuando se efectúen las elecciones de organismos vecinales, en las cuales se elegirá únicamente a los jefes de manzana y de colonia

Al dar respuesta a la demanda interpuesta por el PRD, el juzgado desestima la querrela por varios aspectos. Considera que la aprobación de las modificaciones al estatuto no implican un perjuicio inmediato a los demandantes, dado que no es una ley "autoaplicativa", que los afecte directamente, sino "heteroaplicativa", lo cual significa que solo hasta su aplicación -realización de las elecciones- causaría perjuicio.

Por ello, el escrito de respuesta indica que, "toda vez que se trata de normas legales cuya sola vigencia no causa perjuicios a los promoventes, sino que requieren de un acto posterior de aplicación para que se origine, es claro que es de notoria y manifiesta imprudencia". Más adelante, la notificación alude al artículo 103 de la Ley de Amparo en el cual se establece que esta figura procede sólo en casos de violación a las garantías individuales, que conciernen "sólo al hombre y no las que se refieren al ciudadano, por lo que cualquier infracción de un derecho político no puede remediarse por medio de un juicio constitucional, supuesto que no constituye violación de una garantía individual.

Finalmente, señala que la acción constitucional intentada por el PRD contra "una ley de contenido político-electoral" es improcedente, con base en que "la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo".¹⁰⁵

Tanto en el PAN como el PRD se generaron corrientes que se oponen a la participación en los Consejos Ciudadanos, dadas las escasas garantías que se ofrecieron para participar en ellos. "No les vamos a dejar todo", dijo el asambleísta Víctor Orduña al señalar que el PAN planteará sus propuestas sobre los integrantes del Comité Central.

En el lado perredista, Leopoldo Ensástiga advirtió que es necesario disputarle al PRI todos los espacios y pugnar por que la Integración del Comité recoja algunas propuestas del PRD. Sin embargo, en la dirigencia perredista se estima que el DDF no ha asumido su postura para alcanzar los consensos ni para negociar sino que sólo pretende recibir propuestas.

¹⁰⁵ La Jornada, 13 de junio de 1995. "Niegan amparo al PRD contra cambios al Estatuto de Gobierno"

El dirigente priista, Roberto Campa, acusó a la oposición de tener un "doble discurso con fines claramente propagandísticos". Consideró que en la Ley de Participación Ciudadana se recogió la mayor parte de las propuestas de la oposición que finalmente no fueron reconocidas por quienes las plantearon para favorecer "la impugnación de todo proceso legislativo".

El Partido de la Revolución Democrática presentó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, en contra del fallo del noveno juzgado administrativo que desechó su demanda de amparo en contra de las modificaciones "anticonstitucionales" al Estatuto de Gobierno, aprobadas por la Cámara de Diputados

En la Asamblea de Representantes del DF la fracción del PRD cuestionó el fallo otorgado por el noveno juzgado administrativo de distrito, que declaró improcedente el amparo promovido por el PRD, aduciendo el carácter electoral del caso.

Sin embargo, asambleístas del PRD formalizaron los contactos con la dirigencia del PAN, para impulsar conjuntamente el denominado Juicio por Inconstitucionalidad ante la propia Suprema Corte de Justicia, y que requiere del aval del 33 por ciento de la Cámara de Diputados.

En este contexto dijeron los miembros del PAN y el PRD que pese a la reversión que significan las reformas al Estatuto y la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana, participarán en los comicios ciudadanos, e incluso "impulsarán candidatos".

Sin embargo, advirtieron que la propuesta de convenio, turnada por el gobierno capitalino contiene aspectos inaceptables, como la distribución del presupuesto, o la reducción a un solo día 19 de agosto y el registro de fórmulas, lo que tiende a inhibir la participación, indicó la Coordinadora Dolores Padierna.

En tanto, luego de haber aprobado solos las modificaciones del Estatuto y la Ley de Participación Ciudadana, el PRI prometió a través de su dirigente capitalino, Roberto Campa, que no recurrirán al mayoriteo para designar a los integrantes del Comité que conducirá la elección de consejos ciudadanos en noviembre.

Entre los otros partidos la perspectiva es distinta. Las formas "antidemocráticas" a las que acudieron el PRI y el gobierno "han terminado" por desgastar las relaciones con la oposición" aseveró el dirigente panista Gonzalo Dimas, al término de la sesión. Jiménez Guzmán dijo que el perfil de los miembros del Comité Central será de personas con trayectoria en la lucha ciudadana y vecinal que "prestigie" el proceso electoral.

En otro orden, de acuerdo con el documento Bases de colaboración para la elección de los Consejos Ciudadanos el Registro Federal de Electores iniciará, a partir del mes de junio y hasta el mes de septiembre, para "corregir registros mal referenciados: definir los marcos de referencia a nivel distrital, seccional y de manzana; realizar la actualización cartográfica, entre otros aspectos.

De acuerdo con la propuesta gubernamental, a partir de la última semana de junio quedaría instalado el Comité Central para avocarse a la conformación de los comités delegacionales, ante de la primera quincena de julio.

A partir del día 27 de septiembre y hasta el día 9 de noviembre -tres días antes de los comicios- los candidatos podrán efectuar actos de proselitismo."

El secretario general de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, Jesús Salazar Toledano, dijo que esa dependencia intenta llegar a acuerdos con todas las fuerzas políticas sobre la integración del Comité Central. Así mismo informó se tiene previsto conformar 365 áreas vecinales, número similar al de los consejeros ciudadanos a elegir.

A su vez, Jesús Salazar Toledano manifestó el acuerdo que se signará con el Instituto Federal Electoral orientará básicamente a la actualización del padrón electoral; la elaboración de la cartografía que servirá de base para la determinación de las 365 áreas vecinales; la verificación de las firmas y domicilios de las personas que avalen el registro de fórmulas de candidatos; las propuestas para la ubicación de las casillas, la insaculación y capacitación de los ciudadanos.

El jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal, aseveró que el compromiso del gobierno del D.F. es que las elecciones de noviembre próximo "sean limpias", para eso, dijo "se han buscado además un consejo independiente".

Respecto de la postura del PAN de retirarse de la mesa de diálogo nacional, y de la reforma de la Ciudad, Espinosa Villarreal dijo que "es muy lamentable que ese sea el camino que elija. Yo creo que al contrario, lo que el gobierno de la ciudad quiere es seguir consensando soluciones con los partidos, y eso es lo que vamos a seguir haciendo".

A finales de junio "Quedó instalado el Comité Central de la Comisión para la Integración de los Consejos Ciudadanos de la ciudad de México, sus miembros suscribieron un comunicado conjunto en el que se comprometieron a actuar con tolerancia y con absoluta imparcialidad en la ejecución de las normas que los rigen, y en la adopción de los acuerdos necesarios para el óptimo desarrollo del proceso electoral capitalino el próximo 12 de noviembre."

Los asambleístas del PRD no asistieron a la regencia capitalina, donde representantes del PRI, PAN, PT, y PVEM informaron a Oscar Espinosa Villarreal del término del segundo periodo extraordinario de sesiones de ese órgano legislativo. En la visita que le hicieron asambleístas a Espinosa Villarreal, el representante del Partido Verde Ecologista de México, Jorge Emilio González Martínez, le dijo al regente que la aprobación de la Ley de

Participación Ciudadana no tuvo el consenso de las diferentes fuerzas políticas y sólo se aprobó con el voto mayoritario de un partido político."

En la Asamblea de Representantes del DF los partidos de oposición interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en virtud de que este precepto les impide postular candidatos a consejos ciudadanos capitalinos. Esta es la primera ocasión en que miembros de un órgano legislativo ejercen su derecho con base en el artículo 105 constitucional, el cual especifica que cuando más de 33 por ciento del total de sus integrantes se pronuncia en contra de una determinada ley, tienen derecho a solicitar la inconstitucionalidad de ésta ante el máximo tribunal de justicia del país.

Los asambleístas opositores consideraron que la violación de la Constitución se da "por razones evidentemente políticas, pero no por ello menos atentatorias a nuestro régimen constitucional".

El escrito, que analizará la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte -la cual decidirá si procede el trámite o no-, precisa que la citada legislación, al excluir a los partidos políticos con registro nacional de los comicios del 12 de noviembre, violenta la Carta Magna, toda vez que los partidos, al ser "entidades jurídicas de interés público", tienen la función de "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público".

En la argumentación en contra de la ley, la cual se aprobó sólo con el voto de la mayoría priísta en el Congreso, se indica que el artículo 41 constitucional precisa que los partidos son asociaciones políticas compuestas por ciudadanos, con personalidad jurídica, que son de interés público y tienen como función fundamental participar en la designación y postulación de candidatos a elección popular.

El 31 de octubre de 1995 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decretó improcedente la demanda de asambleístas del PRD y PAN, quienes exigían se dictara inconstitucional la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal. Con ello los partidos políticos quedan excluidos, definitivamente, de participar en los comicios del 12 de noviembre de este año (1995) para consejeros ciudadanos.

Con seis votos por la improcedencia y cinco por la procedencia, el pleno del Poder judicial Federal, resolvió, después de tres horas, la controversia y decretó el sobreseimiento de la demanda.

La Ley de Participación Ciudadana quedó compuesta por 150 artículos y 12 transitorios integrados de la siguiente manera:

Título I De las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal; Capítulo I Disposiciones Generales , arts. 1 y 2; Capítulo II De la Audiencia Pública, arts. 3 al 9; Capítulo III De la Difusión Pública, arts. 10 al 14; Capítulo IV de la Colaboración Ciudadana, arts. 15 al 17; Capítulo V de la Consulta Vecinal, arts. 18 al 24; Capítulo VI de las Instancias de Quejas y Denuncias, arts. 25 al 30; Capítulo VII de los Recorridos del Delegado, arts. 31 al 34. Título II de los Consejos Ciudadanos; Capítulo I Disposiciones Generales, art. 35 al 38; Capítulo II del Proceso de Integración de los Consejos Ciudadanos, art. 39; Sección Primera De la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, arts. 40 al 55; Sección Segunda De las Areas Vecinales, arts. 57 al 59; Sección Tercera del Registro de Fórmulas, arts. 60 al 68; Sección Cuarta de los Actos de Proselitismo, arts. 69 al 74; Sección Quinta del Material para la Elección, arts. 75 al 79; Sección Sexta de la Recepción de la Votación, arts. 80 al 87; Sección Séptima de la Validez de las Votaciones, arts. 88 al 92; Sección Octava de la Comisión de Apelación, arts. 93 al 98; Sección Novena de la Impugnaciones, arts. 97 al 103; Sección Décima del Procedimiento de impugnación, arts. 104 al 113; Capítulo III de la Organización y Funciones de los Consejos Ciudadanos; Sección Primera de la Organización, arts. 114 al 128; Sección Segunda de las Funciones, arts. 129 al 137; Sección Tercera de

los Derechos y Obligaciones de los Consejeros, arts. 138 al 140; Sección Cuarta de la Remoción de los Consejeros, arts. 141 al 143; Título III Organó de Representación Vecinal, arts. 144 al 150.

5.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL DELEGACIONAL.

De acuerdo con el artículo 57 de la ley de participación ciudadana "el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

I.- Hasta por los primeros 100, 000, habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros:

II.- Por cada 50, 000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la Fracción anterior, habrá un Consejero; y

III.- En todo caso, cada Delegación corresponderá por lo menos 15 Consejeros.¹⁰⁶

La división de las Delegaciones en áreas vecinales, para efecto de la elección de Consejos Ciudadanos, atenderá a los siguientes criterios:

En cada Delegación habrá tantas áreas vecinales como consejeros Ciudadanos le correspondan; se procurará considerar a las colonias, barrios o unidades habitacionales en su totalidad para la conformación de las áreas vecinales.

La participación ciudadana a nivel delegacional estará integrada según el número de habitantes por delegación de la siguiente manera:

Alvaro Obregón 25, Azcapotzalco 22, Benito Juárez 21, Coyoacán 25, Cuajimalpa 15, Cuauhtémoc 24, Gustavo A. Madero 38, Iztacalco 21, Iztapalapa

¹⁰⁶ *Ley de Participación Ciudadana. Art. 57.*

42, Magdalena Contreras 16, Milpa Alta 15, Miguel Hidalgo 21, Tlahuac 17, Tlalpan 22, Venustiano Carranza 23, Xochimilco 18.

5.3.- PROCESO ELECTORAL: FUNCION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL DELEGACIONAL.

El 12 de noviembre de 1995 llegó al fin la jornada electoral para elegir a los Consejos Ciudadanos, y al concluir la jornada los partidos políticos PRD y PAN señalaron que fue un rotundo fracaso el proceso electoral y que el único culpable es el PRI con su contrarreforma que sacó a los partidos políticos de dicha contienda. Pero el PRI no piensa lo mismo, por lo menos no lo es para Roberto Campa, presidente del PRI en el D.F., quien considera "que la única parte negativa del proceso fue el elevado porcentaje de abstención alrededor de 80%, nada más". El PRI fue el partido más beneficiado con los resultados de la elección: cerca de 200 de los 365 candidatos elegidos son de militancia priista, Campa opina "El proceso no puede dejar satisfecho a nadie, señala que es importante destacar la ausencia de incidentes y el apego a derecho que tuvo el proceso" dice, de cara al futuro: "Los consejeros elegidos tienen ahora una tarea muy importante: Deberán acreditar ante la comunidad que son útiles en la solución de los problemas"¹⁰⁷

¹⁰⁷ Mayolo. Lopez Fernando. *La elección fue legal, pero no legitima ni representativa: no se vale una ley para evitar que un partido pierda: PAN y PRD.* Revista: Proceso, 20 de Noviembre 1995. P. 26.

**LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL PROCESO ELECTORAL PARA LA
INTEGRACION DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS PARA EL DISTRITO
FEDERAL**

PARTIDO POLITICO	RESULTADOS PAR. POL.	EXCLUSION DE CIUDADANIZACION	PROCESO DE	OTROS
PRI	Este proceso tiene credibilidad porque las irregularidades fueron menores y los resultados son creibles.	La oposición sobre todo del PAN y el PRD, se han quedado de que quedaron fuera de las elecciones, sin embargo crearon sus propias organizaciones para apoyar a candidatos.	No se puede soslayar que dos millones de capitalinos avalaron a las fórmulas de consejeros, mil 500 participaron en las fórmulas, es decir tres mil capitalinos acudieron a votar y avalaron el proceso. Ya se abrió brecha en el DF, tenemos que actuar con seriedad, sensatez y prudencia.	Los resultados deben considerarse como una lección y darnos cuenta de hay que perfeccionar los métodos de selección y organización vecinal y democrática del Distrito Federal.

PAN	Se demostró el fracaso de este proceso de ciudadanía en el cual se es cudo el PRI para no participar con sus siglas.	Faltó tiempo para permitir que los partidos realizaran una contienda abierta, con programas. Que el ciudadano tuviera la posibilidad de avalar o rechazar una política de gobierno.	Hay formulas que ganaron con el 10 por ciento del padrón, eso hace que su nivel de legitimidad y su posibilidad de llevar los compromisos a la ciudadanía, sea nula	Este proceso nos debe llevar a una reflexión profunda en el sentido de pensar en pisos mínimos de votación para poder declarar válida la elección.
PRD	Se trató de un proceso traumático, lleno de incidentes, producto de la resistencia del gobierno a transitar en la democracia, como resultado de la crisis interna que se vive en el sistema político.	Oscar Espinosa fue uno de los principales responsables de la exclusión de los partidos, y paradójicamente después del fracaso, los invitó a que participaran en la Mesa de Reforma Política. En cualquier otro país, esto hubiera significado su remoción.	Pensamos en el proceso y sus resultados demuestran que se legisló contra los intereses de la ciudad y por eso la ciudadanía voto no con la cabeza.	Fue un proceso complejo en el cual se expresa un debilitamiento del partido oficial. Un escepticismo de la ciudadanía, un fortaleci-

				miento de las estructuras ciudadanas.
--	--	--	--	---------------------------------------

Respecto de las muchas críticas que se han externado contra los comicios del 12 de noviembre, el dirigente priísta piensa que "no es sano responsabilizar a nadie de lo ocurrido, y menos de echarle la culpa a la oposición. Pero se atreve a decir que la abstención estuvo vinculada a la actitud de los partidos opositores, puesto que generó incredulidad entre la población."¹⁰⁸

En opinión de Gonzalo Altamirano Dimas, presidente del Comité directivo del PAN en el Distrito Federal, "lo irregular y deformado del proceso derivó en el fracaso de éste. El PRI, asegura, no iba a participar con sus siglas en esta elección; los pronósticos advertían que iba a sufrir una derrota, y crearon un falso modelo de ciudadanización. Señala que esta abstención fue un rechazo de los capitalinos, quienes advirtieron que se trataba de sistema deformado y que el PRI pretendía manipular o conquistar los espacios en los consejos. Un factor importante que ocasionó el fracaso se da cuando se decide excluir a los partidos, porque los ciudadanos están acostumbrados a votar por un partido y un candidato juntos, y hoy solamente había candidatos."¹⁰⁹ El PAN participó porque consideraba que era la oportunidad para fortalecer su estructura: si no participaban, dejaban manos libres al PRI para manipular el proceso.

El coordinador provisional del PRD en el Distrito Federal, Javier González, piensa que el fiasco de la elección debe achacarse a "las trampas y autoritarismo del gobierno y del PRI, por haber impuesto la Ley de Participación Ciudadana, que es confusa e inconstitucional". El PRI y el gobierno, sostiene "no quería enfrentarse a lo que significaría hoy una derrota concreta en el Distrito Federal. Maniobran y ganan cerca del 80% de las

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ *Ibidem.*

posiciones en disputa". Abunda: "No pretendieron hacer una ley que posibilitara la participación democrática de la sociedad, por que la hicieron a última hora, les dijeron a los ciudadanos, junten firmas e inscribanse, los partidos no pueden".¹¹⁰

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal afirmó que las elecciones del 12 de noviembre fueron "una aportación positiva para el desarrollo futuro de la democracia en esta capital". A través de un comunicado, el gobierno capitalino reconoció que los porcentajes de votación fueron menores a los registrados en otros comicios.

Como hemos mencionado anteriormente la creación del Estatuto de Gobierno, da como resultado la integración de los Consejos Ciudadanos , por lo cual surge la Ley de Participación Ciudadana, la cual establece que los Consejos Ciudadanos podrán aprobar, supervisar y evaluarán los programas operativos anuales delegacionales, en materias como seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, servicios comunitarios, prestaciones sociales, parques y jardines, alumbrado público, pavimentación y bacheo, recreación, deporte, esparcimiento, y mercados entre otros.

¹¹⁰ *ibidem*.

EL BALANCE

Al cuantificar este proceso los datos obtenidos arrojan la siguiente información:

Lista nominal:	5,439,687
Número total de votos:	1,157,551
Porcentaje total de votación:	21.33%
Número de votos válidos:	934,950
Número de votos anulados:	222,801
Costo de la elección:	98 millones de nuevos pesos
Costo por cada voto:	84.8 nuevos pesos
Costo por consejero electo	288 mil 493 nuevos pesos
Delegación con mayor índice proporcional de votantes:	Cuajimalpa con 34.77%
Delegación con menor índice proporcional de votantes:	Benito Juárez con 17.98%

Fuente: Revista Asamblea, Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F., Primera Legislativa. Vol.1, Núm.10, noviembre de 1995.

La aprobación de los programas operativos anuales , tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes.

Los Consejeros Ciudadanos podrán gestionar ante la Delegación: la atención de problemas prioritarios; formular propuestas para la introducción y mejoramiento de las prestación de los servicios públicos, proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de mejoramiento urbano, proyectos para mejorar la vialidad, el transporte y la seguridad pública, realización de programas culturales, recreativos y deportivos, presentar peticiones y gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e

intereses legítimos de los habitantes de la Delegación y a mejorar la aplicación de los recursos disponibles".¹¹¹

Un modelo de organización desconcentrado es el caso de las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal. "Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, según lo marca el art. 104 del capítulo II del Estatuto de Gobierno y para una más eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones: el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a las que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal."

En las elecciones del 12 de noviembre hubo una infinidad de hechos a cuestionar, pero sin embargo se tiene que reconocer como positiva a pesar de sus imperfecciones, la Ley de Participación Ciudadana, pues contiene una serie de elementos fundamentales para avanzar en la representación ciudadana en el Distrito Federal y en la construcción de instituciones que doten a los ciudadanos de mejores mecanismos para expresar sus demandas.

En términos generales estas elecciones arrojaron un alto índice de abstencionismo, así como la necesidad de un cambio, de continuar trabajando en conjunto, organizaciones civiles, partidos políticos, autoridades y ciudadanos en general, con el objetivo de lograr la democratización del Distrito Federal, entendida no sólo como la consolidación de un proceso electoral ejemplar, sino como un mecanismo para satisfacer las demandas de quienes habitan el Distrito Federal.

¹¹¹ *Op. Cit.* D.O.F. Art. 129

6.- HACIA UN GOBIERNO PROPIO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El pasado 27 de octubre de 1995 se suscribió el Acuerdo Político entre partidos, diputados, senadores y representantes del gobierno del Distrito Federal para iniciar los trabajos tendientes a establecer un primer proyecto de reformas legislativas, con el fin de ampliar el régimen político-electoral de la capital del país.

A partir de 1997, la Ciudad de México será gobernada por autoridades elegidas mediante voto directo y secreto, tal como ocurría hasta 1928, cuando se suprimió el régimen municipal en la ciudad.

La democratización del órgano de gobierno capitalino implicará hacer modificaciones legales respecto del área de influencia del jefe de gobierno del Distrito Federal y a la separación de las sedes de los Poderes de la Unión, así como cambios político - administrativos que conducirán a definir la figura, facultades y funciones políticas del titular del gobierno capitalino, el régimen de las delegaciones y las atribuciones de la Asamblea de Representantes.

La Comisión Plural Ejecutiva para el Diálogo Político en el Distrito Federal (integrada por los partidos PRI, PAN, PRD, PT y Gobierno del D.F.) aprobó por consenso los siete temas que se discutieron en noviembre de 1995, con el fin de diseñar un nuevo régimen político de la capital del país.

Entre los temas destacan la elección del jefe de gobierno capitalino, la ampliación de las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), el régimen de las delegaciones políticas y vías de participación ciudadana.

Asimismo, se analizó el régimen electoral para el Distrito Federal, sistemas de coordinación metropolitana, además de propuestas específicas en materia judicial y seguridad pública.

Respecto a la elección del regente, las conversaciones se dividieron en subtemas en los que se previó la duración del mismo, del periodo en el gobierno capitalino, requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo, causales de remoción y procedimientos para decretarla, normas para designar a quien lo sustituya, fecha de la primera elección del jefe del gobierno y en su caso, duración del primer periodo de ejercicio.

Así también, contar con una distribución de competencias entre el Ejecutivo Federal y el jefe del órgano local de gobierno, un sistema constitucional de atribución de facultades y determinación de las mismas que deban ser transferidas al órgano efectivo local.

En cuanto a las atribuciones de la ARDF, se consideran entre los subtemas los cambios a la actual distribución de competencias respecto al Congreso de la Unión, un régimen de facultades expresas para la Asamblea o para el Legislativo federal, ampliación de su facultad de iniciar reformas o leyes ante otras instancias legislativas, nuevas facultades en materia de designación de funcionarios ejecutivos o judiciales y propuestas sobre la integración del órgano.

En el régimen de las delegaciones políticas se discutió la naturaleza de sus vínculos con la administración central, forma de designación o de la elección de los titulares, órganos de ejercicio unipersonal o colectivo y concurrencia de órganos de cogobierno o de colaboración y participación ciudadana.

En cuanto a las vías de democracia, los subtemas son: la iniciativa popular en materia legislativa y/o reglamentaria y requisitos mínimos para su ejercicio, plebiscito y referéndum, materias que pueden ser objeto de esas formas de consulta y materia, y excluidas, requisitos para convocar a consulta ciudadana y autoridades convocantes.

El punto referente al régimen electoral para la capital se dividió para discusión en tres subtemas que abarcan la viabilidad constitucional de una elección

electoral propia y exclusiva del Distrito Federal. procesos electorales que serían sustraídos al régimen federal en esta materia y las bases orgánicas del régimen electoral local.

El sistema de coordinación metropolitana se subdividió en régimen potestativo u obligatorio, coordinación para la planeación y ejecución de acciones conjuntas y sistema orgánico concentrado o desconcentrado.

Finalmente, el punto siete que se refiere a las propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública, se subdividió en tres subtemas en los que se discutió la designación de funcionarios, fortalecer la autonomía del sistema judicial y hacer más eficientes las corporaciones de seguridad.

6.1.- LOS PARTIDOS POLITICOS REPRESENTADOS EN LA ARDF RESPECTO A LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

De enero a junio de 1995 , se llevaron a cabo las primeras deliberaciones sobre la reforma política, de donde surgieron los principales temas de la agenda que se discutieron en el Museo de la Ciudad de México, con la finalidad de establecer la futura relación entre gobernantes y gobernados en la capital de la República, es decir, la relación del poder público con los ciudadanos.

6.1.1.- ELECCION DEL JEFE DE GOBIERNO Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El PRI reivindica ser el primer partido en manifestar el compromiso de que la elección del regente se lleve a cabo de manera directa, mejorando la reforma política realizada en 1994, que habla de una elección indirecta.

Respecto a la propuesta de creación de cabildos, considera que debido a que la ciudad esta interconectada de varias maneras, como el metro, y la red de agua potable, la municipalización sería complicada, más aún cuando muchos servicios están unidos con la zona conurbada.

Se deben buscar formas que garanticen la funcionabilidad de la ciudad, que los delegados tengan otros mecanismos de elección con la aprobación o ratificación de la Asamblea, o con la elección directa, a través del diálogo para la búsqueda de consensos. La posibilidad de cancelar el estado 32 no está deseada. Lo hemos llevado a la mesa de la reforma, donde encontraremos nuevas formas para mejorar los órganos de gobierno.

PARTIDO ACCION NACIONAL

El Jefe de Gobierno debe ser electo en forma directa, con duración de 6 años a partir de 1997. Las causas de remoción deben ser las previstas en el título IV de la Constitución General de la República: que se refiere a la actuación de los funcionarios públicos e incluye, entre otros, el juicio político. Debe haber redistribución de competencias en el Distrito Federal y la Federación. Que los delegados sean de manera directa o que el primer regidor de la planilla del cabildo sustituya al delegado político. Se propone elección de cabildos para sustituir a los consejos ciudadanos, con facultades más amplias, reconociéndolos como autoridades y como servidores públicos y con representación proporcional en su integración.

Se propone una ley de participación ciudadana que contemple las figuras del referéndum, la consulta pública y la iniciativa popular. Se propone dotar de autonomía financiera al Tribunal Superior de Justicia del DF.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

La elección directa del jefe de gobierno tiene efectos trascendentes para la vida de la capital del país: con este mecanismo se restablecería el derecho de elegir a las autoridades, se limitaría el presidencialismo autoritario, el gobierno sería representativo y bastaría su gestión en atender las necesidades ciudadanas para que su expresión política pueda conservarse en el poder. Los ciudadanos serían responsables de decidir quién gobierna, se reduciría el margen de maniobra y habría contrapesos de poder, pero sobre todo significaría la restitución de un derecho político del cual se ha carecido durante más de 65 años.

PARTIDO DEL TRABAJO

Que la reforma política del DF se discuta en el contexto de la reforma a nivel nacional, sin que necesariamente se tenga que supeditar a él. Debe haber elecciones mediante el voto libre, directo y secreto, tanto del regente o gobernador como de delegados, de los Poderes Legislativos y Judicial, todos con facultades plenas. Para la elección del regente sería adecuado que cada partido pueda proponer un candidato y que se pueda incluir la participación de candidatos independientes, previa comprobación de su representatividad.

Para avanzar en la reforma política del país y del DF, tendrá que darse una modificación a varios artículos de la Constitución y suprimir algunas facultades al Ejecutivo. Equilibrar el ejercicio de los poderes y acotar el poder presidencial. Reconocemos que la propuesta del estado 32 lleva implícitos algunos problemas jurídicos.

Si bien no hemos abandonado esta propuesta, hemos planteado un gobierno metropolitano, que de acuerdo con el Doctor Jaime Cárdenas Gracia, debe contener los siguientes elementos: combinación de atribuciones centrales, capaces de coordinar las atribuciones metropolitanas con los niveles de descentralización y desconcentración que dé a los ciudadanos y a las autoridades, un ámbito de competencias exclusivas y una gran flexibilidad en

el quehacer administrativo, mecanismos de democracia representativa y directa, y la elección de gobernantes de la ciudad sin pasar por el matiz de la voluntad presidencial, entre otros puntos.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO

En el acuerdo político se establece un propósito limitado, en la medida que reduce la reforma política al reconocimiento del derecho a participar en elecciones locales, negando otras formas de participación de la ciudadanía, como el referéndum, el plebiscito, los cabildos abiertos y la iniciativa popular. Nada aparece tampoco respecto a convertir al DF en el estado 32 y a las delegaciones en municipios; nada sobre la creación de un congreso local y ayuntamientos municipales con plenas facultades, y que estos poderes sean electos por voto universal y directo.

Fuente: Revista Asamblea, Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F., Primera Legislativa. Vol.1, Núm.10, noviembre de 1995.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser electo de manera directa, con un periodo de seis años a partir de 1997, mejorando la reforma política de 1994, que habla de una elección indirecta, si se llega a lograr una elección directa esta tendría efectos trascendentales para los ciudadanos del Distrito Federal, con este mecanismo se restablecería el derecho de elegir a las autoridades, se limitaría el presidencialismo, debe darse una redistribución de competencias en el Distrito Federal y la Federación y el gobierno sería representativo y atendería las demandas de los ciudadanos.

La reforma política de 1993 significó un cambio de fondo en las atribuciones de la Asamblea de Representantes. Toda vez que se le asignaron nuevas facultades entre las que se cuenta la ratificación de los nombramientos de los delegados políticos. Considerado como un avance político sustancial para que el órgano colegiado participe en la designación de los servidores públicos del Distrito Federal.

La delegación política es la jurisdicción territorial más pequeña en que se divide el Distrito Federal. Esta forma de organización administrativa del Distrito Federal tiene apenas seis décadas. Fue instituida en 1928, cuando se suprimió el régimen municipal -el cual con algunas interrupciones se había mantenido como forma de gobierno para la ciudad desde la Colonia hasta esa fecha- y en su lugar se estableció un Departamento Central que quedó a cargo de un Jefe, nombrado por el Presidente de la República, y delegaciones de éste Departamento a cargo de sus delegados.

Los servicios que presta una delegación se pueden agrupar en cinco grandes apartados: servicios públicos, jurídicos, de desarrollo urbano y obras públicas, de desarrollo social y de seguridad pública.

Las facultades y servicios asignados a las delegaciones tienen algunas similitudes con las de los municipios. La primera y más importante es que tanto la delegación como los ayuntamientos tienen como principal función prestar los servicios elementales que requiere la población de la localidad.

Las diferencias estriban en que los titulares de las delegaciones no son electos democráticamente por los ciudadanos, como lo son los presidentes municipales; no pueden expedir bandos de policía y buen gobierno ni expedir reglamentos en materia territorial y de uso de suelo.

Además, el delegado no está facultado para aprobar su presupuesto de egresos, tarea que corresponde a la Asamblea Legislativa del D.F., una vez que es presentado para su estudio por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Reforma Política del Distrito Federal necesita, primero, una verdadera participación de la ciudadanía de otras formas de consulta popular, una ley de participación ciudadana que incorpore las figuras del plebiscito, el referéndum, la consulta pública y la iniciativa popular, y la elección de sus gobernantes de manera directa del jefe de gobierno con una duración de seis años, mejorando la reforma política realizada en 1993, que habla de una elección indirecta de este, redistribución de competencias en el Distrito Federal y la Federación y la elección de los delegados, mediante voto universal, secreto y libre. De

lograrse todas estas reformas significaría tener el gobierno que tanto anhelan los partidos políticos y ciudadanos del Distrito Federal.

6.1.2.- FACULTADES PARA LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

PRI

La Asamblea, por su peso en las decisiones que atañen a la ciudad, debe tener plenas facultades legislativas, que las facultades que hoy tiene el Congreso y que en materia correspondan, sean trasladadas a la ARDF y que encontremos mecanismos adecuados para una mejor administración, sin llegar a los cabildos y a los municipios.

PAN

Ampliación de facultades equivalentes a los poderes legislativos de los estados, con excepción de las materias que de manera expresa están reservadas al Congreso de la Unión. Se propone revisar la integración de la Asamblea para evitar la sobre representación, darle facultades para aprobar, además de las funciones que tiene, los nombramientos del titular de las secretarías de Seguridad Pública y Finanzas, así como al procurador general de justicia del Distrito Federal.

PRD

El partido oficial ha gozado de una representación mayoritaria en la ARDF, sin que en ninguna elección haya recibido votación de mayoría absoluta. Tiene una sobre representación legalizada por el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y que persiste desde 1987. Es legal pero ilegítima. Una verdadera reforma debe eliminar el marco legal de esta representación e impulsar la proporcionalidad que realmente refleje el sentido del sufragio. La composición de la Asamblea debe ser proporcional, y sus decisiones más importantes deben adoptarse mediante una mayoría relativa. Nadie está mejor capacitado para legislar en el DF que un cuerpo colegiado electo por la ciudadanía, creado para resolver exclusivamente los asuntos de su territorio; es decir, un verdadero congreso local que tenga facultades legislativas propias.

PT

Hasta ahora, dado que la ARDF sólo puede evaluar la actuación de los funcionarios de las dependencias de gobierno y calificar a los delegados designados desde arriba, se demanda que la Asamblea tenga facultades legislativas plenas para el DF, como lo tiene el congreso local de cualquier estado de la República. Que la Asamblea sea electa de manera directa y adquiera su función legislativa de congreso local del Distrito Federal.

PVEM

Deben ser ampliadas las facultades de la Asamblea de Representantes de modo que pueda impulsar la elaboración y aprobación de una ley electoral. Esta ampliación debe ser lo suficientemente seria para transformarse en un congreso local; pero se debe dar de manera conjunta a la creación del estado 32, así como de la elaboración de mecanismos que permitan la independencia y profesionalización del Poder Judicial y la elección del procurador de justicia.

Fuente: Revista Asamblea, Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F., Primera Legislativa, Vol.1, Núm.10, noviembre de 1995.

No se puede pasar por alto que cualquier poder mayor tiende a ignorar a otros poderes menores, a suprimir contrapesos y a pasar sobre todo acotamiento. Justamente en prevención de esta posibilidad, el orden democrático ha desarrollado una red de técnicas y procedimientos para garantizar el comedimiento y la moderación de aquéllos comprometidos con el desempeño de los poderes públicos.

Desde esta óptica, la importancia del control político de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sobre el gobierno de la capital no puede ser en forma alguna regateado. Empero, también es necesario reconocer que sus esfuerzos reclaman la incorporación urgente de ajustes de naturaleza legal y de transformaciones políticas a fin de hacer más fructíferas sus intervenciones con este propósito.

Por el momento, no se puede sino aceptar que la eficacia de control ejercido por sus miembros con respecto a las autoridades locales es limitada. Si esto es así, ni que decir de su actuación cuando lo que se tiene en mente es su vínculo con los poderes federales. Así pues, no queda sino hacer votos porque en este empeño la institución logre pronto avances firmes, pues su triunfo en este campo lo será también de los capitalinos.

6.1.3.- ASUNTOS ELECTORALES

PRI

Los procuradores, al igual que los delegados, no se pueden elegir. El procurador es un abogado del Estado, si vamos a elegirlo entonces habría que elegir también a los jueces, a todo el aparato administrativo de justicia y aquella persona que resultó electa tendría que responder al partido que lo postuló. Lo que sería factible es la ratificación o rechazo por parte de la Asamblea, esto da mayor compromisos a los funcionarios frente a los representantes del pueblo.

PAN

Se propone una ley electoral para el DF que regule la elección del jefe de gobierno capitalino, de los representantes a la Asamblea y la elección de cabildos. Que la contienda electoral en el Distrito Federal esté representada para los partidos políticos con registro nacional. Que se establezcan tiempos equitativos en medios de comunicación, financiamiento a partidos políticos; que contemple el estado nominal con fotografía, centros de votación y un órgano electoral autónomo, temporal, con personalidad y patrimonio propio.

PT

Una reforma política auténtica tendrá que incluir , además de una reforma al padrón electoral, la independencia total del proceso, y que las elecciones sean independientes del partido oficial y del gobierno. Se trata de depurar, y de una vez por todas, los procesos electorales para la elección directa de autoridades y no quede duda del que resulte ganador.

Se propone un cambio a la legislación electoral a fin de que el gobierno deje de intervenir en la organización de los procesos electorales.

PVEM

Si de lo que se trata es de elaborar un proyecto de reforma electoral, a través del cual se asegure la elección legal y transparente del Ejecutivo, también debe evitar conflictos post-electorales. Iniciemos dicho proceso, sumando, a las organizaciones sociales a la discusión; centremos la discusión en la creación de un organismo ciudadano responsable de organizar y calificar los procesos electorales, contando con una autonomía plena respecto al gobierno e incluso a los partidos políticos. Incorporemos en la agenda el derecho de los ciudadanos para integrar asociaciones políticas y participar como candidatos independientes, o en coalición con los partidos, a los puestos de elección popular.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, sería complicado elegir a todo el aparato administrativo de justicia. Lo que sería más factible sería la ratificación o rechazo por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal del procurador de justicia, esto da mayor compromisos a los funcionarios frente a los representantes de la Asamblea.

Se le debe reconocer al Distrito Federal su carácter de entidad fundadora de el pacto federal; en este sentido, debe contar con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios. En este contexto la Asamblea de Representantes deberá ser sustituida por un Congreso Local.

Una de las consecuencias inmediatas, de esta nueva forma de organización política de la capital de la República, será la restauración del régimen municipal en el territorio del Distrito Federal; además, se deberán delimitar los distritos electorales para la elección de las autoridades municipales, la representación ante el congreso local y el poder ejecutivo de la entidad.

Cualquiera que sea la nueva organización jurídica y política para el Distrito Federal deberá contemplar, en forma ineludible, la participación ciudadana en el gobierno de la entidad. El hecho de que en la capital resida una parte considerable de la población, caracterizada por su cultura política participativa, constituye un fenómeno que exige la creación de nuevos espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

Las formas de participación ciudadana deben tener como uno de sus principales objetivos el garantizar la gobernabilidad del Distrito Federal.

La creación de una Ley de Participación Ciudadana constituye un elemento clave para la conformación de las modalidades de la participación de los habitantes en el gobierno del Distrito Federal. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal, deberá referirse a la Ley de Participación Ciudadana que expida la Asamblea de Representantes, la cual contendrá la organización y procedimientos para hacer válido o impugnar el proceso electoral; y generará las instituciones que se harán responsables de dicho proceso.

La Reforma del Distrito Federal requiere construir el consenso de todas las fuerzas políticas y la sociedad y será, dentro de la diversidad, como se logre la unidad.

Como toda Reforma, las partes deben mostrar apertura y entender que hay que ceder en algo para alcanzar el consenso.

Ello significa no radicalizar posiciones, ni anteponer los intereses de grupos o particulares a los generales de la sociedad, y, en este caso, a los del Distrito Federal.

Con la reforma del Distrito Federal deberá fortalecerse su autonomía en la funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

CONCLUSIONES

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal constituye la base de un gobierno de excepción con un equilibrio de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Con ello, se logró acotar el poder presidencial y reestructurar el sistema de administración pública.

El largo proceso histórico, de casi ciento setenta años, determinó que la administración pública se caracterizara estructuralmente por su centralización. La acción de los órganos administrativos, así como la ejecución de leyes, realización de medidas y cumplimiento de instrucciones supeditadas a las decisiones del Ejecutivo Federal en turno. De tal manera que se convirtió en un espacio político discrecional del aparato administrativo. Dando lugar al establecimiento de alianzas y pactos con los grupos sociales y asociaciones de ciudadanos, perdiendo la perspectiva de bienestar general, y buscando conseguir y salvaguardar sus propios intereses.

Paralelamente a este poder autónomo de la Administración Pública se fue configurando un sistema de partidos políticos, fracciones parlamentarias, asociaciones y grupos de interés y ciudadanos que reclaman espacios de decisión política, control y dirección de la administración. Aunado a los problemas estructurales que trae consigo el desmesurado crecimiento demográfico, la aguda concentración de los procesos productivos, el desbordado déficit en la infraestructura y aprovisionamiento de servicios públicos y una desigual impartición de justicia, dieron lugar a la necesidad de impulsar una reforma política que hiciera posible la creación de un órgano de gobierno similar al de las entidades federativas.

Las demandas que en los últimos años han venido formulando los partidos políticos, las organizaciones populares y de sectores medios ante los órganos estatales encargados de la gestión urbana llevan implícito un cuestionamiento a este régimen jurídico. El aspecto más notable de este cuestionamiento es que planteo un proceso de institucionalización, a través de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que hiciera posible el restablecimiento de los derechos de los gobernados de elegir a sus gobernantes. Esto implicó un proceso de reforma política.

Debido al gran aumento de la población del Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal se vio en la necesidad de transformar su organización haciéndola más dinámica y funcional con la finalidad de que se adaptara a las exigencias de la época. Por tal motivo se promulgó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 1970 que vino a sustituir a la de 1941. Es por eso que esta nueva Ley sanciona la creación de cuatro delegaciones más que se suman a las doce vigentes desde 1941 con lo cual el Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones. Respecto a las instancias de participación ciudadana aparecen, las Juntas de Vecinos que se conformarían en cada una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal con el fin de canalizar las demandas de los capitalinos en materia de servicios ante las autoridades de la ciudad.

En 1978 se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que destaca la participación de los ciudadanos donde se agregan los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes.

Lo anterior da como resultado una centralización de la administración pública en cuanto a la participación ciudadana, reforma administrativa y prestación de los servicios públicos quedando en manos del Presidente de la República.

En 1985 un año antes de las audiencias públicas organizadas por la Secretaría de Gobernación, la ciudad era sacudida por el terremoto de mayor magnitud en su historia, causando una gran cantidad de destrozos materiales y pérdidas de vidas humanas, causando daño en sus habitantes. Este acontecimiento tan trágico nos dejó ver a una ciudadanía participativa y solidaria ante tal desastre.

Por lo cual el 19 de junio de 1986 el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett convocó a un foro sobre "La renovación política electoral y participación ciudadana en el Distrito Federal". Así dentro del marco de la reforma política nacional se incluía un capítulo para la ciudad.

En las audiencias para discutir las nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno, hubo dos opiniones centrales; la primera compartida por todos los partidos con excepción del PRI, fue en el sentido de establecer un gobierno propio y electo en el D.F., la segunda sostenida por el PRI proponía que se

conservase la designación presidencial del Regente, pero con la elección de un poder legislativo propio que asumiera, si no todas, parte de las funciones de otros congresos locales.

El 27 de septiembre de 1986, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa presidencial de la Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La iniciativa del Presidente fue aprobada, sin modificaciones por el PRI. Los ocho partidos que conformaban la oposición se retiraron del debate manifestando su inconformidad respecto del surgimiento de un órgano que nacía con facultades de reglamentar; pero no de legislar; con la tarea de gestionar, pero no la de decidir; con la de revisar el presupuesto cada tres meses, pero sin facultad de aprobarlo.

Por ello puede decirse que la reforma política del Distrito Federal tuvo cuatro fases importantes, la primera cuando en 1988, se eligió por votó directo y universal la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es un organismo pluripartidista que representa la voluntad de opinión y actuación de la población capitalina, y que fortalece la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de gobierno, hoy fortalecida con más atribuciones y capacidad para ser un contrapeso del Poder Ejecutivo Federal.

La segunda que significó un factor fundamental fueron los resultados electorales de las elecciones federales de 1988 donde el PRI perdió, se planteó la necesidad de modificar la estructura político administrativa del D.D.F. Por tanto el Jefe del Departamento del Distrito Federal; Manuel Camacho Solís, convocó a través de su comparecencia ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el día 16 de abril de 1991, a la discusión sobre una reforma política para la ciudad. Con ello revivió añejos debates sobre la democratización y los derechos políticos para la ciudad.

La tercera fase se da en 1991 cuando se inicia el proceso de reforma política del Distrito Federal, pues es el año en que el gobierno de la ciudad está en posición privilegiada para llevarla acabo, pero es hasta 1992 durante la comparecencia de Camacho Solís ante la ARDF cuando se anuncia la creación de una Mesa de Concertación que se da a finales de 1992 y principios de 1993 que significó el inicio de un cambio real en las estructuras gubernamentales de

la capital, que se tradujo en una más intensa vida política local, lo cual dio origen a la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y con ello la necesidad de ir llegando el gobierno y los partidos, a puntos comunes sobre la reforma.

Cuarta fase y última es el plebiscito del 21 de marzo de 1993, convocado por un grupo de asambleístas se presentó como un acto de singular significado, en tanto presionó a las autoridades del D.F., para primero adelantar su propuesta de cambio de la organización político administrativa de la ciudad y, segundo, por que se hacía a un lado al gobierno como convocante único para la expresión pública de los ciudadanos. En una jornada en la que participaron 331 mil 180 ciudadanos, la votación en torno de los temas consultados: 84.8 por ciento de los votantes se pronunció por la elección del gobernante, 84.3 por la conformación de un congreso local, y el 66.5 por ciento por la creación del estado 32. El carácter representativo del plebiscito fue cuestionado fundamentalmente cuando se referían a que los votos representaban menos del 7% del Distrito Federal que contaba con 4 millones 853 mil ciudadanos.

La democratización del Distrito Federal estaba muy lejos de alcanzarse en 1993 y la reforma política aprobada en ese año es insuficiente, por eso era necesario impulsar un proceso de transición democrática en la ciudad a fin de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos.

También en 1993 se determinó, además, que en 1997 la Asamblea de Representantes aprobaría por mayoría la designación del jefe de gobierno del Distrito Federal, a propuesta del Presidente de la República. Quedó establecido también que en 1995 se eligieran por voto directo los Consejos Ciudadanos, con funciones de aprobar, supervisar y evaluar los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, protección civil, atención social de servicios comunitarios, parques y jardines, alumbrado, pavimentación, recreación y deporte, mercados y mejoramiento del equipamiento educativo, deportivo y cultural.

Un segundo acercamiento es el proceso de democratización del Distrito Federal, que aún no concluía y el 26 de julio de 1994, la Cámara de Diputados, en coordinación con la ARDF, promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal , que equivale virtualmente a la constitución local y en la que se pormenorizan algunos aspectos centrales de la reforma, como el que se refiere a las facultades de los consejos ciudadanos.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que establece el Estatuto de Gobierno.

En el Estatuto de Gobierno se establecen las líneas generales de conformación y facultades del gobierno capitalino, aunque se destaca que la forma de elección y otros aspectos se concretizan en la Ley de Participación Ciudadana, que estuvo a cargo de la primera Asamblea de Representantes con facultades legislativas, esto es, el Estatuto de Gobierno políticamente significa una figura de los poderes locales de una entidad federativa y administrativamente surgen los Consejos Ciudadanos una figura que permita coadyuvar a las delegaciones al manejo y control de los servicios públicos.

A diferencia de la Asamblea la que ahora tiene facultades para hacer leyes, la que se instituye en órgano de participación popular a través de la elección directa de sus miembros-representantes de los partidos políticos, y diferente a la estructura vecinal de representación sin presencia política-partidista alguna, con atribuciones sólo de consulta, se ha creado ahora los llamados Consejos de Ciudadanos; éstos tienen la característica de ser, de acuerdo al artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, instancia de participación vecinal y de participación ciudadana.

En el título sexto, en los artículos 120 al 128 del mismo Estatuto se señala la integración e instalación de los Consejos Ciudadanos donde se señala que en cada delegación del Distrito Federal se integrara en elección directa, el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos, vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y participación ciudadana.

En los artículos 129 y 130 del Estatuto ya mencionado se señalan las atribuciones de los Consejos Ciudadanos que en elección directa se integran por cada Delegación del D.F.; en el primer inciso del artículo 129 menciona que

" corresponde a éstos aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales...", el primer inciso del siguiente artículo menciona: " A través de la aprobación, los Consejos Ciudadanos, decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la Delegación cuando exista acuerdo favorable de su pleno...".

En los Consejos Ciudadanos se definirán las nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, mediante el cual los representantes de esta última podrán tener una mayor vigilancia en las acciones del gobierno citadino, así como en la planeación de las mismas a nivel delegacional.

En el caso de elección del Jefe de Gobierno del D.F. no existe ya garantía absoluta para que quien dirija el gobierno de la ciudad tenga que ser, como hasta ahora del mismo partido político del Presidente de la República; ahora, ello queda condicionado a la composición partidista que se de en la Asamblea de Representantes.

Al tener los Consejos Ciudadanos la facultad de aprobar los programas operativos anuales delegacionales, y depender la ejecución de estos a la existencia de un acuerdo favorable de su pleno, se da un poder de control a los Consejeros sobre la política urbana de la Delegación.

De las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cabe mencionar como positiva la ampliación de las facultades de la ARDF aún cuando persista la atribución del Congreso, para legislar lo relativo al Distrito Federal salvo en las materias expresamente conferidas a la primera. La nueva formula para designar al jefe de gobierno del D.F., así como la creación de los mismos Consejos de Ciudadanos, también debe interpretarse como un avance hacia una más amplia democracia en la ciudad.

En la Ley de Participación Ciudadana tanto el PAN como el PRD buscaron incorporar las figuras del Plebiscito y el referéndum para ampliar la participación ciudadana. Pero con la ausencia del PAN y el voto en contra del PRD el 8 de junio la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó el dictamen de la Ley de

Participación Ciudadana la cual fue aprobada únicamente por el PRI y no recoge ninguna de las propuestas centrales de las dos principales fuerzas de oposición.

Los muchos problemas que asolaron a esta elección ya pueden ser considerados como un fracaso. La cadena de errores se inició con la cerrazón de los partidos políticos para llegar a un acuerdo, y más adelante por la imposición de la mayoría priísta que aprobó una ley absurda que desde un principio frustró la participación ciudadana a través de los partidos políticos.

Inevitable la comparación: en 1993, la organización del plebiscito ciudadano, llevado a cabo a pesar del boicoteo de los medios electrónicos y del gobierno captó 330 mil votantes. En cambio el 12 de noviembre de 1995, la elección de los Consejos Ciudadanos tuvo un costo de 100 millones de nuevos pesos; una amplia campaña en radio, televisión y prensa, así como todo el respaldo gubernamental, y apenas supera el doble de aquella consulta con una votación aproximada de 816 mil 470 votantes.

Entre tanto, formalmente el 12 de junio de 1995 dejó de existir el Consejo Consultivo de la Ciudad al publicarse en la Gaceta Oficial la nueva Ley de Participación Ciudadana. Así, a partir de esta fecha la estructura vecinal desapareció y será hasta marzo del próximo año (1996) cuando se efectúen las elecciones de organismos vecinales, en las cuales se elegirá únicamente a los jefes de manzana y colonia.

Es alentador ver que después de más de 170 años, se llega aun acuerdo entre los partidos políticos, para que en 1997 podremos elegir por vez primera al jefe de gobierno del Distrito Federal. Queda pendiente el asunto de los municipios o delegaciones del D.F. que, de acuerdo con lo señalado en la reforma de 1993, sería designados por el jefe de gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa. Sin duda sería un paso adelante, pero por que no podríamos definitivamente convertirlos en gobiernos electos, tal como sea, es notorio que nuevos vientos democráticos soplan con fuerza sobre la ciudad. La elección de un gobierno democrático parece estar más cerca.

Del estudio realizado es plausible avizorar profundos cambios en el aparato administrativo del gobierno del Distrito Federal a raíz de esta lucha política que plantea una profunda reestructuración de la Administración Pública.

Finalmente, hemos tratado de mostrar que la tarea de gobernar no es un ámbito exclusivo de la Administración Pública sino que se requiere conformar un órgano decisorio y establecer las normas que rigen la toma de decisiones: los principios y procedimientos de la adopción de decisiones gubernamentales. Con la finalidad de que la participación ciudadana por medio de los Consejos Ciudadanos y programas de gobierno contribuyan a una gestión políticamente descentralizado que haga posible la articulación de necesidades de la delegación con los recursos y obras públicas.

El elemento político - administrativo clave es la descentralización , que no es un fin en si mismo sino un medio para integrar las actuaciones en un ámbito territorial cercano al usuario y por tanto desarrollar la participación en la gestión y la solidaridad entre los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA**LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nonagésima Primera Edición. México. Porrúa 1993.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior. México. Colección: Legislación 1, Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas 1984.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En Diario Oficial, México, Julio 26 de 1994.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática. Centro de Informática y Documentación de la Asamblea de Representantes. México, 1994, p. 44.

HEMEROGRAFICA

Alvar, Costa, "¿Qué son y para que sirven las delegaciones?". En: Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México, volumen 1, número 1, Nov-Feb. de 1994-1995.

Báez, Rodríguez Francisco, "D.F : Una radiografía electoral". En: Cuadernos de nexos, Revista Nexos, México, Diciembre de 1988.

Ballinas Victor y Camacho Oscar, "Diez cambios de fondo y 17 de forma al proyecto sobre el gobierno capitalino". En: la Jornada, México, año nueve. Septiembre 4 de 1993. P. 38.

Béjar, A. Luis, "El control de la Asamblea de Representantes sobre el Gobierno del Distrito Federal". En: Asamblea, Organó de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México, volumen 1, número 7, Agosto de 1995.

Carrasco, Lucia, "Rumbo a la Reforma Política del Distrito Federal". En: Asamblea, Organó de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México, volumen 1, número 10, Noviembre de 1995.

Carrasco, Lucia y De Jesús Alejandro María, "La Ley de Participación Ciudadana de cara a la Realidad". En: Asamblea, Organó de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México. volumen 1, número 10, Noviembre de 1995.

Córdoba, Arnaldo, "La Reforma Política y la transición democrática de México", En: Revista Nexos, México, Septiembre de 1988. p.8,9,10.

De Jesús; Alejandro María, "Camino Hacia la Democracia". En: Asamblea, Organó de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México, volumen 1, número 1, Nov - Feb de 1994-1995.

Gómez, Pablo., "Derrota de la democracia". En: la Jornada, México. año siete, 23 de Agosto de 1991. P. 7.

Jiménez , Ruiz Francisco Javier, "Organizaciones Jurídico - Políticas del D.F.". En: Asamblea, Organó de Difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura, México, volumen 1, número 2, Marzo de 1995.

Loaeza, Soledad., "La Incertidumbre política mexicana". En : Revista Nexos, México, Junio de 1993. p. 47-59.

Marín Nidia, y Rocha Alberto, "Histórico Plebiscito para el D.F." En: Excélsior, México, Enero 27 de 1993. P. 27 y 28.

Martínez, Néstor, "Se aprobó en el Senado la reforma política para el Distrito Federal". En: la Jornada, México, año nueve, Septiembre 10 de 1993. P. 40.

Merino, Mauricio, "Democracia, después". En: Revista Nexos, México, Mayo de 1993. p. 51- 60.

Mejía, Francisco, "El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992". En: El Nacional, Año LXIV, Núms. 22829, 22830, 22831, México D.F. 28, 29 y 30 de Agosto de 1992.

Moreno, Sánchez Manuel, "La reforma de la ciudad de México". En : Revista Nexos, México, Noviembre de 1992. p. 27 - 33.

Monge, Raúl, "Los capitalinos rechazaron la democracia a cuentagotas y despreciaron a los organizadores de un proceso impreciso y deformado". En: Revista Proceso, México, 20 de Noviembre de 1995. P. 24 - 28.

Pereyra, Carlos, "La Cuestión Democrática". En: Cuadernos Nexos, Revista Nexos, num. 4, México, Noviembre de 1988. p 1-2.

Peschard, Jaqueline, "Las vicisitudes de la reforma capitalina". En : cuadernos de Nexos, núm. 57, México, Marzo de 1993. p.1-2.

Peschard, Jaqueline, "Primera contienda en el Distrito Federal". En: la Jornada, México, año once, 12 de Noviembre de 1995. P. 49.

Romero, Jorge Javier, "El pantano de la transición mexicana". En: Revista Nexos, México, Agosto de 1992. p. 37 - 45.

Rubio, F. Luis, "Transición y juego democrático". En: Cuadernos nexos, Revista Nexos, México, Marzo 1989. P.12-16.

Rubio, F. Luis, "1988 - 1991: El cambio de la sociedad mexicana". En: la Jornada, México. año siete, 21 de Agosto de 1991. P. 9.

Sánchez, Susarrey Jaime, "La escena política". En: Revista Vuelta, núm. 141, México, Agosto de 1988. p.62-63.

Sánchez, Moreno Manuel, "La Reforma de la Ciudad". Revista Nexos, México, Noviembre 1992, págs. 27 a 33.

Urrutia, Alonso y Ballinas Victor, "Hacia la democratización del D.F.", En: la Jornada, México. año nueve, Junio 24 de 1993

Urrutia, Alonso, "Ratifica Camacho Solís que promoverá una reforma política", En: la Jornada, México. año siete, Agosto 23 de 1991. P. 3

Urrutia, Alonso, "Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad", En: la Jornada, México. año nueve, Febrero 9 de 1993. P. 34.

Urrutia, Alonso, "Se avanzó hacia la creación de un gobierno propio en el D.F.", En: la Jornada, México. año nueve, Diciembre 29 de 1993.

Urrutia, Alonso, "Asambleístas: no temería el PRI este año a la elección del jefe del DDF", En: la Jornada, México. año diez, Abril 21 de 1994. P. 43.

Urrutia, Alonso, "Considera el Estatuto de Gobierno restricciones al Ejecutivo Federal", En: la Jornada, México. año diez, Julio 26 de 1994. P. 39.

Urrutia, Alonso, "Niegan el amparo al PRD contra cambios al Estatuto de Gobierno", En: la Jornada, México. año once, junio 13 de 1995.

Vargas, Rosa Elvira, "Aprueba el Senado las Reformas al Estatuto de Gobierno del D.F.", En la Jornada, México, año once, 26 de Mayo de 1995.

Zavala, Iván, "El nuevo régimen", En: Cuadernos Nexos, Revista Nexos, México, agosto de 1988. p.1- 14

Ziccardi, Alicia, "1928 : "Un año difícil para el país y su capital", En la Jornada, México, año nueve junio 18 de 1993.

"La reforma política para el Distrito Federal; trabada por el gobierno: PAN", En la Jornada, México , año once, 7 de Mayo de 1995.

"Los partidos no deben actuar en la integración de los Consejos: Campa", En la Jornada, México, año once, 18 de Mayo de 1995. P. 40.

"Unánime, reforma integral para el D.F. firman todos los partidos políticos un acuerdo para la reforma política". En la Jornada, México, año once, 25 de Mayo de 1995. P. 6.

"Aprobaron las reformas al Estatuto de Gobierno del D.F." En la Jornada, México, año once, 25 de Mayo de 1995.

"Abandona el PAN diálogo en el D.F." En la Jornada, México, año once, 25 de Mayo de 1995.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Villanueva Luis F., "La Hechura de las Políticas", Editorial Miguel Angel Porrúa, Primera reimpresión, México, 1994. P. 432.

Alvarez, Aredon, Ricardo Antonio. "Historia de las Formas de Gobierno del Distrito Federal", 1991, p. 78

Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", México, F.C.E., 1989.

Loyola, Rafael, "La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano", 4ta. ed., México D.F., Ed. Siglo XXI, 1991. p.82.

"México a través de los informes presidenciales: 1924-1976", Secretaria de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal, México, 1978, Tomo 16, Vol. 2, p. 108.

Gutiérrez, Salazar, Sergio Elias; Solís Acero, INAP Felipe, "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", 1985. 153p. (Estudios, Serie II Administración Pública Mexicana).

Pardo del Carmen María, "Desconcentración Administrativa de Departamento del Distrito Federal", Tesis de Licenciatura, FCP y S, UNAM, México, 1973.

Peschard, Jaqueline, "Las elecciones en el Distrito Federal 1946-1985". Tesis de Maestría, FCP y S, UNAM, 1988.

Sartori, Giovanni, "Teoría de la Democracia". 2da. reimpresión, México, D.F., Ed. Alianza 1991, I y II Tomos.

Tena, Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa, Decimosegunda edición, México, 1983, p. 239, 242, 245.

Ziccardi, Alicia. "Ciudades y Gobiernos Locales en América Latina de los noventa". México, Instituto Mora, Miguel Angel Porrúa, Flasco, 1991.