

157



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

**“LAS REFORMAS POLITICAS DE 1996
Y EL INICIO DEL PRIMER
GOBERNADOR ELECTO PARA LA
CIUDAD DE MEXICO A PARTIR DE
1998.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO GALLARDO DELGADO

ASESOR: LIC. JUAN CARLOS MARTÍNEZ NAVA

México, D.F.

2000.

277756



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 mi esposa: Por todo tu amor, confianza y apoyo
a lo largo de nuestro matrimonio, por quien
me supero día a día y por los hijos tan hermosos
que me has dado, que son mi razón de vivir y de
seguir adelante.*

*A mi madre: Símbolo de tenacidad y lucha,
gracias por tu ejemplo para salir adelante en la vida,
ya que sin él no hubieran sido posibles los logros obtenidos
ni las metas que me he fijado y que seguramente alcanzaré.*

*A mi hermano: Fuente inagotable de ideas,
perseverante y emprendedor, digno competidor
en la vida ya que estoy seguro de que alcanzarás
todo lo que anhelas, siempre y cuando te lo
propongas, gracias por tu apoyo en todo momento
te quiero.*

*A mis abuelos: Dando gracias a Dios por conservármelos
hasta ahora, por ser pilares en mi formación como persona,
por todo los consejos recibidos que me han ayudado a construir
mi presente y mi futuro, y por lo más importante, su amor invaluable
a manos llenas.*

*A la Universidad: Por haberme permitido ser parte de ella,
a la que debo mi formación profesional y el carácter de
ser orgullosamente egresado de nuestra máxima casa
de estudios, confiando en que siga siendo semillero
de hombres de bien y de los futuros profesionistas
honestos y trabajadores que tanto necesita nuestro país.*

*A Dios, ya que todo lo puedo en él que me
fortalece.*

INDICE.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA VISION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO

A	DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DE SUS ORGANOS DE GOBIERNO.	1
B	EL DESENVOLVIMIENTO PREHISPANICO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO	3
C	LA FORMACION COLONIAL DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO .	16
D	EL CONSTITUCIONALISMO Y LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO	31

CAPITULO SEGUNDO

LA MANIFESTACION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO

A	ADECUACIONES CONSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MEXICO	
A	PARTIR DE 1952 A 1972	70
B	LA CIUDAD LE MEXICO Y LA REFORMA POLÍTICA DE 1977.. . . .	73
C	LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU REFORMA POLITICA DE 1986-1987.	78

CAPITULO TERCERO
LA TRANSFORMACION DE LA CIUDAD DE MEXICO
Y SU ESTRUCTURA ESTATAL

A. LA CIUDAD DE MEXICO Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	82
B. LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DE COFIPE.	91
C LA CIUDAD DE MEXICO Y LA NUEVA ESTRUCTURA DE GOBIERNO A PARTIR 1993.	94
D LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DI LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS	104
E. LA REFORMA POLITICA DE 1996 A 1997 Y EL PRIMER GOBERNADOR ELECTO DE LA CIUDAD DE MEXICO	121

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION.

El año de 1997 será parteaguas en la evolución política-electoral para la ciudad de México. Por primera vez, los habitantes de la ciudad más grande del mundo tendrán la posibilidad de participar en la elección del primer jefe de gobierno ejerciendo su derecho al voto. Este acontecimiento trascendental para la historia política del país y para la experiencia democrática de su capital amerita una reflexión profunda acerca de su significado histórico y sus implicaciones políticas e institucionales.

La hoy ciudad de México, asiento del poder de su misma fundación, se ha caracterizado -paradójicamente- como la entidad en donde se ha expresado una restricción en los derechos políticos de sus habitantes, a través de la negación sistemática para elegir a su gobernante. A lo largo de su historia prehispánica, colonial e independiente, la ciudad fue gobernada en parte por autoridades colegiadas electas por la población con derechos políticos reconocidos para ello (los calpullis en la etapa mexicana, el cabildo de la ciudad de México en la etapa virreinal), pero también por funcionarios designados por quienes detentaron el máximo poder político, primero en el Imperio y después en el Virreinato.

El Ayuntamiento de la ciudad de México fue, sin lugar a dudas, el espacio de mayor participación política que disfrutaron los criollos hasta la consumación de la independencia y en él se tomaron las decisiones más importantes en materia de salubridad, seguridad, desarrollo urbano y abasto al mismo tiempo que se discutía sobre temas políticos de mayor trascendencia. Fue en esta figura del Ayuntamiento donde comenzó a hablarse de la necesidad de separarse de España en 1808 y también de donde surgieron los primeros mártires de la causa de la independencia. Pero sobre todo, el Ayuntamiento fue un espacio de participación

política, restringida ciertamente a una minoría ilustrada y favorecida económicamente, pero que participó activamente en los asuntos de la ciudad.

Al consumarse la independencia y después del breve paréntesis que representó el Imperio de Agustín de Iturbide, la Constitución de 1824 adoptó el sistema de gobierno republicano federal para el nuevo país y definió el estatuto jurídico de su capital: un Distrito Federal, sede de los poderes de la Federación y a la vez gobernado por éstos. Lo que no se definió de inmediato fue la localización de este Distrito Federal ni su extensión, ya que varios Estados presentaron objeciones a que los poderes federales se establecieran en la ciudad de México, temerosos de que su riqueza e importancia política, eclesiástica, militar y demográfica jugara a favor de un viraje posterior hacia el centralismo.

Después de encendidos debates, y no pocos conflictos entre el Ayuntamiento de la ciudad y el Congreso del Estado de México, se estableció la capital en la antigua capital del Virreinato y se fijaron los primeros límites del Distrito Federal: un círculo de dos leguas de radio cuyo centro sería la plaza mayor, el actual Zócalo o Plaza de la Constitución. A partir de ese momento, quedaba bajo la jurisdicción de los poderes federales el gobierno político y económico del Distrito Federal.

Desde ese entonces la designación del gobernador del recién creado Distrito correspondió a los poderes federales. El Ayuntamiento de la ciudad de México se mantuvo con funciones cada vez más restringidas, con el gobernador haciendo las veces de alcalde y con atribuciones independientes en los campos de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco. En el decreto de creación del Distrito Federal, se consideraba la permanencia de los Ayuntamientos de las localidades comprendidas dentro del mismo, siempre que no entraran en contradicción con las leyes vigentes. Sin embargo, a partir de 1826 aunque los

ayuntamientos siguieron siendo elegidos democráticamente, fueron privados de sus rentas, con lo quedó anulada su independencia económica

Uno de los temas más debatidos al inicio de la vida independiente del país en relación a la creación del Distrito Federal, fue la pérdida que esto representó para el Estado de México desde el punto de vista económico y demográfico. De hecho, cuando quedó sin vigencia la Constitución de 1824, el territorio del Distrito Federal revirtió al llamado Departamento de México. En medio de todos estos vaivenes políticos el Ayuntamiento, mermado en sus facultades y con crecientes dificultades, siguió existiendo y la organización municipal del Distrito Federal se mantuvo a lo largo de todo el siglo XIX

El restablecimiento de la Constitución federal en 1847 consagró la facultad presidencial de nombrar al Gobernador del Distrito Federal. Durante la dictadura de Santa Anna (1853-1855) desapareció nuevamente esta entidad al ser anulado el orden federal, pero restablecido más tarde en la Constitución de 1857, el Distrito Federal creció en extensión territorial y sus habitantes recibieron también los más amplios derechos políticos que hayan poseído hasta nuestros días. Preservando el sistema municipal, el Constituyente de 1856-1857 resolvió conceder a los habitantes de la capital del país el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales y facultades autónomas para administrar sus rentas. Con los paréntesis a que obligaron la Guerra de Reforma, la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, este orden jurídico permaneció vigente hasta 1899. En ese momento, el Congreso de la Unión fijó los límites actuales del Distrito Federal y lo subdividió en la Municipalidad de México y seis prefecturas.

A partir de 1901 comenzó a revertirse el estatuto político de la capital del país, cuando el presidente Porfirio Díaz obtuvo del Congreso una reforma constitucional que le concedía al Poder Legislativo federal la facultad de legislar en

todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, a partir de ese mismo año, el Congreso concedió al Ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal. La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció una subdivisión en trece municipalidades, los ayuntamientos siguieron existiendo como órganos administrativos, consultivos y de vigilancia, pero sin capacidad jurídica. A la cabeza de los ayuntamientos quedó un prefecto político designado por el presidente de la República y que acordaba directamente con el ministro de Gobernación. Ese era el orden político imperante en el Distrito Federal cuando sobrevino la revolución de 1910 encabezada por Madero que exigía, entre otras cosas, el restablecimiento del municipio como unidad fundamental de la organización política y la desaparición de las prefecturas y jefaturas políticas.

Aunque la preocupación por el municipio libre fue retomada por la Convención de Aguascalientes y el Congreso convocado para reformar la Constitución, era una idea firmemente arraigada en Venustiano Carranza y en otros jefes e ideólogos revolucionarios que la organización municipal debía ser restablecida en todo el país con excepción del Distrito Federal. A lo largo de los debates emprendidos por el Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza luchó porque fueran ampliados los límites del Distrito Federal pero sin ser restablecido su gobierno municipal. No logró ni uno ni lo otro y en su redacción definitiva la Constitución de 1917 retomó un aspecto importante introducido en la Constitución de 1857: en caso de que los poderes federales salieran de la ciudad de México, se erigiría el Estado del Valle de México, que ampliaría sus límites para comprender los límites geográficos de la cuenca lacustre.

La solución intermedia aprobada por el Constituyente de Querétaro fue restablecer el gobierno municipal con las prerrogativas que le habían sido retiradas por el régimen de Díaz y conceder al presidente de la República la

facultad de nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal. Esta solución mixta se enfrentó sin embargo a la oposición de los presidentes Carranza, Obregón y Calles, que hicieron diferentes esfuerzos por revertir definitivamente la organización municipal del Distrito Federal

Los intentos por desaparecer el gobierno municipal de la ciudad de México prosiguieron durante el gobierno de Carranza, que en 1918 estuvo a punto de conseguir que el Congreso aprobara una reforma constitucional para cambiar las bases de la organización política del Distrito Federal. Finalmente, en 1928 se reformó la Constitución y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal en donde desaparece la figura del Gobernador a cambio de la creación del cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal. Las municipalidades se convirtieron en delegaciones políticas, terminando así 404 años de historia municipal de la ciudad de México

La historia del gobierno del Distrito Federal posterior a 1928 es una historia de reformas administrativas, como administrativa es la connotación misma del término Departamento, prevista en la Constitución de 1917 para designar a dependencias que se encargaran exclusivamente de la provisión de servicios públicos, lo que constituye un agravio adicional para los habitantes de la sede de los poderes federales, al conferírseles la calidad de simples demandantes de servicios, mas no la de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos.

En 1988 se da el primer paso para contar con un órgano de representación de los ciudadanos del Distrito Federal, al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La reforma política de 1993 creó una nueva estructura de gobierno para el Distrito Federal, que entre otras cosas establece un gobierno ejercido por medio de órganos locales representativos y democráticos y a cargo de los Poderes de la Unión y no únicamente del presidente de la República. La

Asamblea de Representantes dejó de ser un órgano meramente reglamentario y se convirtió en una Asamblea Legislativa, al mismo tiempo que se crearon instancias de participación y representación vecinal en las delegaciones, bajo la figura de los Consejos Ciudadanos. Se contemplaba además que la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal seguiría siendo atribución del presidente de la República, que a partir de 1997 tendría que nombrar a un miembro del partido que hubiera obtenido más votos en las elecciones locales y que hubiera sido elegido para un cargo de representación popular, ya fuera en la Asamblea o en el Congreso de la Unión. Sin embargo, las elecciones de 1995 para elegir los primeros Consejos Ciudadanos fueron muy poco concurridas, lo cual llevó a los partidos políticos a profundizar las discusiones sobre la reforma política del Distrito Federal, mismas que se dan dentro de un contexto de reforma política nacional.

Durante 1996 el gobierno del Distrito Federal y representantes de las direcciones estatales de los partidos políticos nacionales establecieron una serie de acuerdos políticos que constituyeron la base para la reforma política administrativa del Distrito Federal. En ella se resta fuerza al centralismo en la administración pública federal y se establecen nuevas atribuciones para los órganos de gobierno local; desaparece la elección indirecta del jefe del Departamento aún antes de haberse realizado por primera vez, para ser sustituida por la elección directa del ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la Asamblea de Representantes se convertirá en Asamblea Legislativa, con capacidad para expedir su Ley Orgánica y aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal y, asimismo, se modifican los principios para la integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA DIVISION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO

- A DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y DE SUS ORGANOS DE GOBIERNO
- B EL DESENVOLVIMIENTO PREHISPANICO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO
- C. LA FORMACIÓN COLONIAL DE SUS ORGANOS DE GOBIERNO
- D EL CONSTITUCIONALISMO Y LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO.

A.- DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y DE SUS ORGANOS DE GOBIERNO

La importancia histórica de la ciudad capital del Estado mexicano no es un hecho casual, tampoco del azar para escoger una privilegiada zona geográfica, mucho menos resultado de un decreto. De igual modo, no es convincente el enfoque parcial que sostiene que la capital de la República Mexicana, como forma de gobierno e institución administrativa, se desprende únicamente de la constitución de 1824 y tiene su origen en el modelo político norteamericano. En rigor, la realidad es otra y muy diferente. Aunque algunos autores que examinan los antecedentes y la evolución del Distrito Federal, soslayan abordar de un modo directo y con todas sus implicaciones el pasado mesoamericano, lo cierto es que el territorio sobre el cual está asentada la población que habita el Distrito Federal fue desde aquella época un lugar sagrado, un centro ceremonial, un enclave militar y un núcleo urbano y social de una muy alta importancia política y administrativa. Por razones históricas, políticas, económicas y culturales, inicio esta visión panorámica del desarrollo de la ciudad de México a partir de sus raíces. Me detengo, como es natural, subrayando los aspectos más destacados que cronistas e historiadores, Bernal Díaz del Castillo, Francisco Clavijero, Enrique Nalda, Ignacio Romerovargas, Miguel León Portilla, entre otros, han escudriñado y analizado en un esfuerzo por esclarecer las fuentes esenciales que dieron origen a una de las ciudades más importantes del mundo. Así, la tesis que Moisés Ochoa Campos desarrolla en su obra *La Reforma Municipal* es, en términos generales acertada, siempre y cuando no sea vista de un modo mecánico, estrecho, unilateral. Afirma el jurista: los aztecas llegaron a conformar un verdadero Estado Su organización política era de tipo federal, basada en un gobierno con funciones específicas y precisamente en Tenochtitlan observamos una superposición de autoridades similar a la que hoy apreciamos en el Distrito Federal.

B - EL DESENVOLVIMIENTO PREHISPANICO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO.

Prácticamente desde su fundación México-Tenochtitlan estaba destinada a ser un centro relevante, pues como data la leyenda, y algunos datos históricos lo corroboran, la tribu errante que venia desde Aztlán, guiada por su sacerdote en jefe Tenoch, tenía como designio de los dioses, particularmente de Huitchilopochtli, llegar hasta el lugar en el que deberían establecerse y erigir un templo en honor de esta deidad. Así en 1325 esta aguerrida tribu encuentra la tierra prometida, a la que nombra Tenochtitlan en honor a su perseverante sacerdote

"No sin grandes dificultades, derivadas de las constantes confrontaciones bélicas que tuvieron con las tribus de la región, los aztecas se asentaron definitivamente en el territorio que comprendía la mayor de las islas del Lago de meztliapan -como se llamaba entonces el lago de Texcoco-, y desarrollaron en Tenochtitlán, aliados con las tribus de Tlacopan y Tacuba, una basta organización política, administrativa, cultural y militar que impuso su poderío sobre una amplia extensión de mesoamérica" ¹

Durante su primera época, los aztecas se dedicaron afanosamente a hacer de Tenochtitlan una gran ciudad, como afirma José Rogelio Alvarez en México Inolvidable

del fondo de las aguas someras tomaron fango que depositaron sobre emparrillados de tule y varas, abrieron zanjas en los pantanos para elevar el nivel

¹ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José Génesis y Teoría General del Estado 4ª ed. edit Manuel Porrúa México, D.F. 1985 pag 273

de los terrenos con el material extraído, y así formaron cementeras que por su gran fertilidad, daban óptimos frutos. En estos solares cultivados, que llamaron chinanpas, construyeron sus viviendas. A las chozas y a los pequeños campos de labor se llegaba por callejuelas de tierra o por uno o dos canales. De este modo fue generándose una traza regular en cuadrícula, y una red de comunicación idónea para transitar a pie o en canoas. En esa época, los Mexicas ya habían desarrollado una avanzada tecnología de riego y dominaban el manejo de la agricultura intensiva... En cuanto los mexicas fueron libres, poseedores de un ejército poderoso y de una vocación de victoria, sometieron a todos los pueblos del valle y empezaron a extender su dominio fuera de la cuenca. De vasallo que había sido, Itzcoatl pasó a ejercer el poderío irrestricto de un monarca, embelleció la ciudad con bellos templos, calzadas y jardines, y deseoso de consagrar su gloria y crear a la vez una nueva tradición enaltecedora de su pueblo, mandó destruir los documentos que existían y borrar toda huella del pasado para que con él empezará la historia. Menos de cien años bastaron a sus sucesores para conquistar la mayor porción de mesoamérica. Mediante la guerra vencieron la resistencia de pueblos próximos y distantes, y su imperio llegó a comprender 38 provincias tributarias que en parte tocaban los dos océanos y se prolongaban hasta el istmo centro americano. Tras el sometimiento por la violencia, en lugar del ejército, eran los comerciantes aztecas los que recorrían todas las rutas, en labores de ventajoso intercambio y aún de vigilancia informal y de espionaje. Con los recursos obtenidos por esos medios, en la ciudad se multiplicaron los oficios, prosperaron la cultura y las artes, se construyeron templos y palacios, y aún llegó a florecer el pensamiento abstracto.

Los esfuerzos del pueblo azteca por hacer de su ciudad una verdadera capital se vieron gradualmente cristalizados, creciendo poco a poco y en todos sentidos y direcciones la actividad ordenada y organizada de esa sociedad,

logrando en un corto lapso dar forma a estructuras económicas, políticas y sociales que les permitieron ser, a la postre, una de las civilizaciones de la antigüedad que más interesa a propios y extraños. En este contexto es oportuno destacar la referencia que hace en su Historia Verdadera de la Nueva España, el célebre cronista Bernal Díaz del Castillo, de la impresión que le causó a los primeros españoles que llegaron a este territorio, la organización de los aztecas y la gran ciudad Tenochtitlan ... desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas de agua y en tierra firme otras grandes poblaciones. Y aquella calzada tan derecha -la de Iztapalapa- y por nivel como iba México nos quedamos admirados y decíamos que parecía a las cosas de encantamientos que cuentan en el libro de Amadis, por las grandes torres y edificios que tenía dentro del agua y todas del calicanto

En efecto, la gran Tenochtitlan se había convertido, poco antes de la llegada de los europeos, en una ciudad de gran esplendor, con grandes calzadas y ejes de intersección que formaban una bien delineada red de comunicación, con plazas y monumentos, y con una bien definida división en cuatro barrios: Cuepopan, Atzacualco, Moyotla y Zoquipan. En el centro se encontraba el Templo Mayor y completaban el majestuoso panorama grandes templos y palacios, mercados, centros de educación y los calmécac y telpochcalli, donde se transmitía el legado cultural del mundo náhuatl. Comunicaban a la isla, con la tierra firme, tres magníficas calzadas: una hacia el sur en Iztapalapa, con un ramal a Coyoacan, una al oeste en Tlacopan y otra más al norte en Tepeyac.

Durante el periodo de esplendor azteca se diferenciaban dos clases sociales: los pipiltin o nobles, emparentados con antiguas familias de linaje tolteca y los macehualtin o gente del pueblo. Los primeros recibían una educación más

esmerada, poseían tierras en forma individual, ejercían los más elevados cargos públicos y religiosos y únicamente de entre ellos podía ser electo el rey o Tlatoaní. Los macehualtín formaban linajes de gente emparentada entre sí con una determinada ubicación y con tierras poseídas en forma comunal. Entre ellos se formaron poco a poco diversas organizaciones o gremios, principalmente de comerciantes, artesanos y artistas. Normalmente se les obligaba a prestar trabajos de carácter comunal y a engrosar las filas del ejército.

A la grandeza monumental de la ciudad le correspondía una sólida y bien estructurada organización política y administrativa. Someramente se destacan las características más relevantes que distinguieron a la civilización azteca. La autoridad política máxima la constituía el gran Tlatoani, personaje de origen noble quien desempeñaba una doble tarea, como representante del Supremo Dios y como titular del gobierno del Estado, quien era auxiliado en sus funciones por el Cihuacóatl, una especie de primer ministro, con funciones administrativas y judiciales, que coadyuvaba directamente en la toma de las decisiones del Tlatoani. Existían también como auxiliares varios consejos con sus respectivos jefes en los campos judicial, militar, económico y educativo, sin olvidar el papel importantísimo de los jefes religiosos, precedidos por dos supremos sacerdotes. Naturalmente que el núcleo de la estructura socio-política comprendía un gran número de funcionarios locales que desempeñaban diversas tareas dentro de la organización jerárquica y territorial que se extendía por los barrios o calpullí y por las ciudades aliadas o sometidas por los aztecas.

"Los cuatro grandes barrios de la gran ciudad se dividían en veinte calpullis menores, al frente de cada uno había un funcionario electo entre los jefes de familia de cada lugar. Sus responsabilidades eran precisas: administrar en general

la jurisdicción, cobrar los impuestos, impartir justicia, salvaguardar el orden y la seguridad y repartir la tierra. En las tareas de control social existían policías denominados Teacheauthli que auxiliaban al funcionario. No debemos olvidar la presencia de los jefes militares, el Tlacatecuhtli, un personaje que concentró cada vez más y más poder y amplió sus funciones paralelamente al engrandecimiento y consolidación del imperio que, como es sabido, se produjo a partir de la actividad militar.²

Una aclaración necesaria que arroja luz sobre la naturaleza de las comunidades mesoamericanas y pone en sus términos justos este análisis somero de la estructura política y administrativa de los aztecas: lo más semejante al vasto imperio de los mexicas son las sociedades agrarias antiguas, incluido Egipto. Como es sabido, los grandes imperios agrícolas orientales estaban sustentados en una compleja estructura jerárquica-administrativa, cuyos engranes movían tanto al poder del pueblo dominador como a las comunidades sojuzgadas. El objetivo primordial de la pirámide de estamentos era asegurar la estabilidad de las castas gobernantes (sacerdotes, guerreros, administradores y comerciantes), el control de las comunidades sojuzgadas, y el aseguramiento de la tributación, generalmente en especie. Este hecho puede crear la apariencia de una especie de federación y poder central en el sentido moderno del término como fue concebido después de la revolución francesa. Por eso, es comprensible la interpretación de algunos autores sobre la hegemonía que los aztecas ejercían sobre el resto de los pobladores de mesoamérica. Dice Ochoa Campas a propósito del Tlacatecuhtli o del Tlatotani

dicha autoridad metropolitana llegó a intervenir en el gobierno de las regiones anexadas, ya que el Tlacatecutli tenía atribuciones para designar a los señores

² SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 4a ed. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985. Pág. 273

que los gobernabas y cuya representación personal tenían, agregando que los jueces aztecas conocían de los litigios entre individuos oriundos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de México. Tales eran las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la metrópoli y los habitantes de las regiones anexadas. Lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la metrópoli y la vida local y entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos dominados.... Desde los primeros tiempos, a esta región del país se le ha asignado la función de servir de residencia de los poderes supremos por lo que desde hace seis siglos, desde el mundo indígena, la gran ciudad capital ha tenido una supremacía central sobre la vida del país.

El Centro de Investigaciones Antropológicas de México publicó bajo la coordinación de Carmen C. de Leonar, dos grandes volúmenes en el que diferentes especialistas examinan el Esplendor del México Antiguo. Los estudios y ensayos esclarecen con rigor científico y abundancia de datos las instituciones políticas, administrativas y jurídicas de las grandes culturas mesoamericanas. De estos trabajos procede la información que ahora transcribo sobre la gran Tenochtilan. En efecto, dice Ignacio Romerovargas Yturbide, que es de llamar la atención la fe profunda y sincera que tenían los ciudadanos de Anáhuac en su justicia y en la eficacia de sus métodos de la organización política y que para entender su sistema jurídico es necesario explicar dos conceptos fundamentales el de federalismo y el de los funcionarios administrativos. Desarrolla sus ideas de la siguiente manera:

Federalismo: La alianza o fraternidad de tres Estados, que fueron. Tenochtitlan, Tlacopan y Tetzecoco originó un sistema que permitía que los Estados o Señoríos sometidos, tuviesen libertad para autoimponerse sus normas

de Derecho y sus propios sistemas económicos. No obstante esto, estaban ligados a las ciudades o Estados mencionados, por un régimen que le imponía un Derecho -el de las Ochenta Leyes-, que puede llamarse federal, y el sistema de los tributos que deberían cubrir.

Los conceptos de administrador y ejecutor. Hay que significar que en el Anáhuac regía una idea totalmente distinta de la adoptada por los sistemas jurídicos modernos. En los pueblos del Anáhuac no existía la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sino que el poder administrativo reunía aquellas facultades de Gobiernos que permitía el control económico, de atributos y del tesoro. El concepto de Ejecutor se aplicaba a la facultad que tenía uno de los gobernantes, no solamente de actualizar el Derecho, como lo hace en el presente el poder ejecutivo de todas las naciones occidentales, sino el de dictar disposiciones o normas de conducta o de política. De esta manera, asumía también las facultades que ahora se encomiendan al Poder Legislativo.

Al ampliar el análisis sobre la estructura de la federación y las instituciones territoriales y de Estado, precisa Romerovargas Yturbide que.

Al arribo de la hueste española en son de Conquista en 1519, el vasto territorio del Anáhuac formaba una poderosa, ordenada y bien administrada Federación, integrada por tres Estados o Señoríos fundamentales: Tetzcoco, Tenochtitlan y Tlacopan, y una serie de Señoríos de menor importancia. Floración social espléndida, esta Federación obedecía a una estricta realidad de recias y profundas raigambres religiosas y guerreras, al par que económicas.... Debidos al consejo matemático, astronómico, físico y biológico que tuvieron del universo los pobladores del Anáhuac, mediante la observación de la naturaleza y la reflexión, establecieron un orden político y social adecuado a sus condiciones físicas y a sus

propósitos económicos y científicos Alcanzaron de esta suerte un alto grado de cultura... En Europa los intereses económicos determinaban formas de gobierno, desde la antigüedad clásica hasta la fecha; en Anáhuac no; con su cultura colectivista de esfuerzo y de servicio, privó la organización económica por tequiyotl, (oficios y ocupaciones) bajo la agrupación por servicios en colectividad autosuficiente. De aquí el carácter particular importante de sus instituciones cuyos principios fueron fundamentalmente los siguientes...5- Establecieron una superestructura de carácter federal e interestatal en materia política, educativa, científica y cultural, con un sistema impositivo tributario, adecuado a las necesidades, tanto del Gobierno federal como de las diversas entidades de la Federación ya para subvenir a los gastos públicos, ya para la redistribución de la producción de unas regiones a otras en combinación con dicha organización especial en materia mercantil.

Como se desprende de todo lo anterior, el enfoque de Romerovargas es muy cercano a la tesis de Moisés Ochoa Campos, aunque el primero de alguna manera subraya el carácter limitado de un enfoque puramente jurídico. Como quiera que sea, destaca la estructura federal de gobierno, las instituciones territoriales centrales y locales y las jerarquías estatales. De estas últimas dice que existían dos clases de organizaciones

A).- 1.- El Calpulli rural (autónomo y disperso); 2.- El Calpulli urbano (autónomo y concentrado a manera de barrio), 3 - La región o icniuhli de calpoltin (hermandad, fraternidad, grupo de amistad de caseríos) (entidad regional autónoma) llamado tlatocáyotl (Gobierno), 4.- Los territorios o señoríos del Estado (autónomos pero bajo la autoridad del Estado (llamados tecúyotl (señorío); 5.- El Estado independiente llamado hueytlahcáyotl (Gran Gobierno); 6.- La federación de

Estados llamada *tlatocacniuhyotl* (hermandad o amistad de gobernantes) o *tecpíllotl* (conjunto de principales palaciegos)

B).- Las institucionales jerárquicas centralizadas de gobierno que podrían ser locales (la organización religiosa, los gremios industriales, las sociedades de señores) o federales (las instituciones educativas, administrativas, fiscal, judicial, gubernamental o política, comercial y militar). El gobierno de toda agrupación tanto territorial como institucional era atributo de una asamblea de ancianos o expertos en la materia, elegidos por los miembros de la agrupación. .. ESTRUCTURA DE LA FEDERACION. La Federación de Estados, *hueytlahocoyotl icniuhyotl*, (fraternidad de grandes Estados), tenía una estructura particular, pues aunque todos los Estados federados o anexados participaron en la autoridad suprema del Estado, enviando un representante al *tlahtocanechicolli*, (junta de Tlatoanis gobernantes) cada cual reconocía por cabecera a una de las tres capitales de la Federación Treinta y ocho Señoríos regionales y las tres cabeceras con sus Señoríos particulares, formaban la Federación. Los primeros tributaban por región, correspondiendo una quinta parte a Tlacopan, y del resto, la mitad a Tenochtitlan, y la otra a Tetzco. En las segundas, cada pueblo y gremio tributaba a su respectiva cabecera. No se podía declarar la guerra sino por acuerdo mutuo, y desde el punto de vista político, antes de efectuar la elección del Tlatoani de Tenochtitlan, el candidato debería contar con la aprobación de los gobernantes de los otros dos estados.

El gobierno de los tres Estados no revestía la forma de una simple Confederación, sino el de una verdadera Federación con funciones propias correspondientes a cada una de las cabeceras. A Tenochtitlan correspondían la actividad militar en todo el territorio, la dirección del comercio y los correos, las grandes celebraciones de la liturgia oficial. En cuanto al Gobierno, sólo debía

ejercer el de su propio Señorío; Tetzoco tenía a su cargo la dirección y ejecución de obras públicas en todo el territorio caminos, presas, acueductos, albarradas, edificios; llevar el archivo y registro de genealogías, convocar a juntas de sabios, generalmente en Teotihuacán, la formulación del derecho común para toda la federación; impartir justicia en asuntos complejos: (criminales, civiles y de límites, etc.) y en los conflictos dinásticos de los distintos Señoríos. A Tlacopan incumbía la ejecución de monumentos, obras de arte, joyas e indumentaria, y la organización del trabajo al servicio de la Federación. Además, cada uno de los Estados cooperaba con lo que fuera de su propia especialidad, a solicitud de la Federación ..

INSTITUCIONES Y JERARQUIAS DE ESTADO Las instituciones o autonomías territoriales no existían aisladas o abandonadas a su propio destino, sino que estaban armonizadas, reincorporadas al estado a través de instituciones jerárquicas que en su conjunto constituían dos grandes poderes. el poder administrativo cuyo jefe supremo era el Cihuacóhuatl, (administrador supremo, gemelo del Tlatoani), y, el poder ejecutivo cuyo jefe era el Tlatoani, (ejecutor, el que manda gobierna, que se designaba por elección entre los miembros de una familia procedente de los soberanos mas remotos, poseedores de la tierra Concurrían a la elección, en primer término, los hermanos y después los sobrinos. En Tenochtitlan, uno administraba y gobernaba, de acuerdo con el consejo supremo del Tlahtocan, y el otro ejercía el mando y era titular de la soberanía. Ambos, no obstante, en unión con el tlahtocan, tratándose de asuntos de su propio estado, ya con el Tlahtocanechicolli junta de Tlatoanis), en casos concernientes a los tres gobiernos del Estado supremo, o bien con el Tlahtocacniúhyotl, (asamblea de amistad de gobernantes) ejercían el poder en asuntos relativos a toda la federación.

"Tal fue la gran ciudad que encontraron los europeos, tal era la compleja organización administrativa de Tenochtitlán. La urbe, metrópoli del imperio azteca

tenía, según Enrique Nalda, una población de poco más de doscientos mil habitantes. Era, por lo tanto, superior en habitantes a la Roma y al París de aquel momento. Nalda afirma que para su composición y desarrollo [Tenochtitlan] adquirió las características de lo que hoy podría calificarse como un centro urbano. El mismo autor nos informa que solo un porcentaje de los alimentos que se consumían, tal vez el veinticinco por ciento, procedían de los agricultores de la región, y que el resto venía de otras latitudes, ya como tributo o ya como producto del intercambio de mercancías. Esta fue la ciudad que contemplaron Hernán Cortés y los conquistadores, esta fue la metrópoli que no obstante el saqueo y la destrucción los propios colonizadores se propusieron refundar y reconstruir y, a partir de su grandeza, establecer sobre su territorio el centro político para la acción y desarrollo futuros.”³

Toda la información precedente nos permite comprender como el territorio de lo que hoy es el Distrito Federal, desde el establecimiento y construcción de la Gran Tenochtitlan, hasta la refundación de la ciudad de México, como capital de la Nueva España, con los patrones y criterios impuestos por los conquistadores, fue el centro neurálgico de la cultura y la civilización mesoamericana y explica al mismo tiempo el porque de la decisión tomada por el primer constituyente mexicano en 1824, de declarar a la ciudad de México como capital del naciente Estado Mexicano y sede de los Poderes Federales, lo que se corrobora con la afirmación de Miguel Acosta Romero al señalar se debe precisar que la existencia de la ciudad de México, desde el punto de vista socio-lógico, es anterior al régimen político-administrativo del Distrito Federal, fue fundada el 18 de junio de 1325 y dependió de la administración virreinal desde la conquista, 1523, hasta la consumación de la Independencia. En cierto sentido, la magnificencia urbana de

³ VECHIO, Giorgio del Teoría del Estado. Edit. Bosch. Barcelona, España. 1956. Pág. 79.

Tenochtitlan era simétrica no solo con la bien vertebrada estructura política, administrativa, legal y social de los aztecas, sino también con la dignidad ejemplar de sus gobernantes. Se conserva una versión del discurso con que algún dignatario daba la bienvenida al nuevo Tlatoani. El texto, dice Antonio Millán Orozco, es interesante porque muestra la figura ideal del gobernante al que aspiraban los mexicas, enfatizando que el aspecto central de esta exhortación, se refería a una advertencia, que públicamente y en el Templo Mayor, se dirigía a quién ostentaba la máxima investidura política y religiosa, para no incurrir en abusos de autoridad y respetar la integridad de sus gobernados. He aquí algunos fragmentos:

Venerable e ilustre varón excelso y resplandeciente Tlatoani, escucha estas palabras: el impalpable, el invisible, el inventor de Sí Mismo, el Autor y Señor Nuestro, Tloque Nahuaque ha querido que seas ni quien tome el mando de la ciudad; ahora que ha muerto tu antecesor toca a ti cargar en la espalda el peso de gobernar.

El camino que vas a recorrer (el ejercicio del poder), es un sendero tortuoso, con abismos a izquierda y derecha, más no por ello puedes esconderte, rehuir, rechazar la altísima dignidad que se te ha concedido.

Acepta el copillí (corona y mitra a la vez) ciñe y adorna tu frente con él. Quizás durante largos y felices años puedas portarlo sobre tu cabeza, si actúas como padre y madre del pueblo. Quizás sólo durante un lapso fugaz llevarás el copillí, tal vez en tu tiempo y a causa tuya sobrevenga la pobreza, el hambre, la guerra, la enfermedad, la muerte.

Empero, no entristezcas anticipadamente, excelso Tlatoani, no bajes la cabeza, antes bien levántala con orgullo, piensa que has asumido el mando para engrandecer la semilla de tus progenitores, para fortalecer el tronco de que eres astilla

No porque seas, el Tlatoani, vayas a emplear el icpalli para hacer extravagancias, para despedazar a la gente, pasar encima de ella, arrebatarle las cosas, robarla, dilapidar sus bienes

Ojalá seas lo suficientemente sabio para decirte con frecuencia a ti mismo. ¿de dónde me levanté, de donde fui tomado, y ahora dónde me encuentro, si no es tanto mi mérito? Ojalá, cuando estés sólo en la noche no duermas, te mantengas en vela ideando qué hacer para que no aumente el sudor del macehual (hombre del pueblo), ni su trabajo ni su cansancio sean traicionados.

Ni tú, ni otros a quienes desearas favorecer, pueden enriquecer, engordar, emborrachar, a costa del esfuerzo ajeno. No vayas a agriar y amargar así la dulzura, el perfume, la frescura, el calor, la tibieza de Tloque Nahuaque. Ten para ti que, si atentas contra el macehual, ofendes al impalpable, al invisible.

No te conviertas en fiera, no muestres los dientes, las uñas. No hagas llorar, gritar a nadie, no golpees en la cabeza, no enfurezcas, pues te llenarás de espinas y púas, espantarás, causarás asombro, escandalizarás, todos te odiarán

Ama a tu gente para ser recordado, para que cuando mueras el viejo y la anciana suspiren y lloren por ti.

C.- LA FORMACIÓN COLONIAL DE SUS ORGANOS DE GOBIERNO.

Retomando el periodo final de la gran Tenochtitlán contemplamos en el escenario histórico una rápida secuencia de episodios: después de dos años y cuatro meses del desembarco del ejército expedicionario, después del incendio de las naves españolas para emprender una aventura sin retorno, Hernán Cortes explora el territorio, libra batallas, concerta alianzas con rivales del imperio azteca, explota mitos y leyendas (como la de Quetzatcoatl y su eventual regreso tan fervientemente profesada por los indígenas), despliega estratagemas, sitia la capital, y al ser capturado, la tarde del 21 de agosto de 1521, Cuauhtémoc, último emperador azteca, y vencida definitivamente la resistencia heroica pero desigual del pueblo azteca, cae la ciudad ante el invasor extranjero y se inicia el fin de la era prehispánica, la destrucción de su organización política y social y el cercenamiento de su cultura y religión.

Una vez conquistado el centro político más importante de aquella civilización, Tenochtitlán fue motivo de vehementes disputas entre los militares, la corona y los religiosos. Al principio la casta de conquistadores impone a lo que sería la Nueva España un régimen señorial en el campo y municipal en las villas y ciudades. Poco después el absolutismo monárquico crea un órgano superior de gobierno, compuesto por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias, un órgano central para la Nueva España, constituido por el virrey y la Audiencia, y numerosos órganos provinciales, regidos por corregidores y alcaldes mayores. Los primeros datos que se registraron del gobierno de la ciudad se remontan al 20 de diciembre de 1522, según relata Bernal Díaz del Castillo, en esta fecha partieron hacia España Don Alonso de Avila y Don Antonio Quiñones, en calidad de Procuradores, tanto de Hernán Cortés como de la Nueva España, dirigiéndose como representantes del cabildo de México a la corona española. Independientemente

de este antecedente, el registro formal de las primeras actas de este cabildo son del 8 de marzo de 1524, desde entonces se le otorgó a la ciudad de México el rango de capital.

"En realidad, el primer ayuntamiento que fundaron los españoles al iniciar la época colonial, fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, pero hay que reconocer que este tuvo un sentido estratégico a efecto que Hernán Cortés fuera nombrado capitán de su ejército expedicionario, por parte de las primeras autoridades municipales formalmente constituidas, quienes fueron electas de entre sus seguidores, con lo cual legitimaba sus acciones de conquista, al haberle concedido a este ayuntamiento jurisdicción sobre todo el territorio conquistado. No obstante que aparentaba un verdadero espíritu jurídico, el hecho de fundar el primer ayuntamiento en la Nueva España, con la elección de alcaldes y regidores y con toda una organización correspondiente a una villa castellana, como lo afirma Teresita Rendón Huerta, el verdadero móvil de Cortés fue independizarse del poder del entonces gobernador de Cuba, Diego Velázquez, y fundar un régimen en el que manifestara toda su autoridad. Más tarde, en su camino hacia la gran Tenochtitlán, Cortés fundó el segundo ayuntamiento en Tepeaca, Puebla, hasta llegar y conquistar el centro político más importante, en donde finalmente se fundó el ayuntamiento de la ciudad de México, que originalmente tuvo su base en la zona que hoy ocupa Coyoacán"⁴

La ciudad de México fue la cabeza del Virreinato, el Centro militar, político, administrativo y religioso de la Nueva España, calidad que fue reconocida oficialmente por real cédula que se recibió en el cabildo el 23 de octubre de 1531, que al efecto señalaba

⁴ DE LA CUEVA, Mario La idea del Estado. 3a. Ed. edit. Facultad de Derecho/UNAM, México, D.F. 1975
Pag. 37

En atención a la grandeza y nobleza de la Ciudad de México; y a que en ella reside el Virrey, Gobierno y Audiencia de la Nueva España, y que fue la primera Ciudad poblada de cristianos: es nuestra merced y voluntad y mandamos que tenga el primer voto de las ciudades y Villas de la Nueva España, como tiene en nuestros reinos la Ciudad de Burgos, el primer lugar, después de la justicia, en los Congresos que se hicieren por nuestro mandato, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad que se puedan juntar las Ciudades, y Villas de las Indias.

Esta calidad de la ciudad de México, el ser cabeza de todas las provincias de la Nueva España, además de fundamentarse en esta cédula se apoyó en tres subsecuentes: la de 19 de junio de 1568, la de 11 de agosto de 1590 y la de 26 de diciembre de 1506; inclusive en los primeros intentos de independencia, en el mes de agosto de 1808, en una comunicación del ayuntamiento al virrey, los propios regidores afirman que tenían una muy alta consideración a sus cargos, como representantes de la muy noble, insigne, muy leal e imperial ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España.

De inmediato, como refiere José Rogelio Álvarez, se inició la reconstrucción de la ciudad tomando como modelo el esquema urbano español, con el inconveniente de adaptarte a un suelo inestable en medio de un gran lago:

Alonso García Bravo asistido de Berdandino Vázquez de Tapia, fue el encargado de hacer los primeros trazos de la ciudad, o más bien, de la parte de ella que los españoles se reservaban con exclusión de los indígenas. La ciudad se dividió en dos partes, correspondiendo la traza interior como exclusiva para los españoles y la exterior destinada a los indígenas; ésta última a su vez se subdividía en cuatro barrios o cabeceras. Para ello, se conservaron las calzadas de Tacuba e Iztapalapa como los ejes principales de acceso a la plaza central; se

inició el acotamiento de los solares para el ayuntamiento; se empezaron a formar los portales, se inició la construcción de la iglesia mayor de la ciudad en 1524 sobre las ruinas del Templo Mayor, erigiéndose en catedral hasta 1533 constituida en diócesis, que fue transformada a partir de 1544 mediante la orden de Valladolid para hacerla mas grande y suntuosa cuya culminación paradójicamente fue hasta 1810 Por otra parte se instalaron la audiencia y la imprenta en 1539.

Por supuesto, fruto del botín de guerra, los conquistadores se reservaron para si los terrenos mejor ubicados o los más representativos. El mismo Cortés dispuso de las casas de Axsyácatl y Moctezuma, con ligeras adecuaciones en palacios con forma de fortalezas, en seguida, los más importantes capitanes se asignaron los lotes de la periferia. En poco tiempo, la zona urbana llegó a abarcar 270 hectáreas con cerca de 30 mil habitantes. Como dato interesante y debido a las consecuencias de la guerra de conquista y la trágica aportación de enfermedades del viejo mundo, hubo la apremiante necesidad de construir lugares para el tratamiento de enfermos. El primer hospital, que aún subsiste con el nombre de Jesús, lo fundó Hernán Cortés inmediatamente después de consumada la conquista Por cierto que, oficialmente, en este lugar reposan los restos del conquistador español. Le siguieron el Hospital de San Lázaro para los leprosos, el de San José para los indígenas, los de San Cosme y San Damián para infecciosos, el de San Hipólito para dementes y el de Nuestra Señora de los Desamparados para negros, mulatos y mestizos y para niños producto de las uniones ilegítimas de españoles con indígenas.

Otro de los aspectos relevantes que fueron conformando la gran ciudad de México desde esta época lo constituye, contrastando con los intereses de conquista de los militares, la profunda tarea de los religiosos españoles,

representados en un inicio por los frailes franciscanos que se propusieron establecer nuevos cimientos para la cultura y las artes en el nuevo mundo. En 1523 se establecieron en la ciudad construyendo un convento donde se impartían artes y oficios para los indígenas; más adelante en 1537 se instala el Colegio de la Santa Cruz de Tlaltelolco, en donde Fray Bernardino de Sahagún escribiera su conocida Historia General de las Cosas de la Nueva España. En 1572 se establecieron los frailes jesuitas, dedicándose primordialmente a la educación de la sociedad criolla y formando los cuadros del clero secular para ir substituyendo a los religiosos en la administración de las parroquias. Un año antes, se había establecido la Santa Inquisición como un instrumento de control político y espiritual con importante presencia en la Nueva España. Inmediatamente después de los franciscanos y jesuitas, se establecieron los dominicos y los agustinos, construyendo importantes conventos como el de San Bernardino en Xochimilco, la Iglesia de Coyoacán y otras relevantes construcciones en Azcapotzalco.

En ese proceso de crecimiento urbano, la ciudad de México fue transformándose con grandes edificios en donde se apreciaban la fusión de los estilos gótico, mudéjar y renacentista en las modalidades de plateresco y herreriano que eran preferidas por el imperio español. La gran casa-fortaleza de Cortés la destinaron sus herederos como palacio de los virreyes. Paralelamente, la ciudad recibía gran afluencia de inmigrantes provenientes del viejo mundo motivados por la búsqueda de riquezas y de religiosos en una desinteresada vocación misionera.

En un acontecimiento que habría de dejar una huella invaluable en la vida de la Nueva España y del futuro Estado mexicano, en 1553 abrió sus puertas en esta capital la más importante institución cultural de toda la América: La Real y Pontificia Universidad, que contaba con todos los privilegios y franquicias de que

gozaba su similar en Salamanca. Su construcción ocupó varias casas en el perímetro de la Plaza Mayor y tuvo finalmente su sede frente al lado sur del Palacio de los Virreyes.

En cuanto al sistema de gobierno y administración, de 1521 a 1524 los españoles introdujeron el sistema municipal castellano, en lo que actualmente se conoce como Coyoacán. Las leyes españolas disponían que se tenía que nombrar un ayuntamiento que era el que debía elegir el sitio para la población, atendiendo a que fuere sano, cómodo, ventilado, contara con agua potable, y abundancia en materiales de construcción. En 1524 el ayuntamiento se trasladó a la ciudad de México. Inicialmente, el ayuntamiento se integraba de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y del mayordomo, posteriormente, en 1526, los ediles se elevaron al número de doce. Asimismo, el cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían con notable influencia sobre el resto de la colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto del país.

Hasta 1527, el gobierno de la colonia osciló entre el despotismo y la anarquía. Para equilibrarlo, el Consejo de Indias envió una Audiencia, análoga a la de Santo Domingo, que debía constituirse con un presidente y cuatro oidores. Una segunda Audiencia fue el reverso de la primera. Procuró conciliar hasta donde era dable el bienestar de los españoles y el alivio de los indígenas; quitó encomiendas y puso corregimientos; hizo partícipes a las poblaciones indígenas de las ventajas del sistema municipal español, y allanó el camino al régimen virreinal. Al Consejo de Indias correspondía el gobierno político y administrativo, y sus atribuciones consistían en decidir en última instancia de los asuntos judiciales y criminales que le remitieran las Audiencias de América.

En el año de 1535 desde España se nombra al primer virrey para la Nueva España, Don Antonio de Mendoza, responsable del gobierno político, civil y económico de la ciudad, quién además encabezaba la Audiencia, el Real Patronato, la Capitanía General y fungía como vicepatrono de la iglesia y superintendente de la Real Hacienda. El virrey se auxiliaba de un alcalde mayor, a veces llamado corregidor, autoridad encargada del gobierno y administración de la municipalidad.

El cabildo metropolitano llegó a tener una gran importancia sobre todo el territorio, dado que sus decisiones tanto de gobierno como legislativas repercutían sobre el resto de la colonia, aunque en materia de algunos servicios públicos locales, la iglesia los administraba, particularmente cuando se trataba de hospitales y de cementerios. Otras dos instituciones de carácter municipal tuvieron gran importancia por los servicios de carácter social que prestaron; la Alhóndiga y los Positos, cuyo objetivo principal fue el de regular el abasto y prevenir los males causados por las pérdidas de las cosechas o por las calamidades públicas.

"A lo largo de toda esta etapa el sistema gubernativo que prevaleció en el territorio de la Nueva España fue el de los ayuntamientos, que en términos generales ajustaron su actuación a una serie de ordenanzas que tuvieron vigencia prácticamente hasta la guerra de independencia. Las principales disposiciones fueron: las Ordenanzas de Hernán Cortés de 1525, que esencialmente disponían el número de funcionarios que debería existir en cada villa así como sus facultades; las Ordenanzas Sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, expedidas por Felipe II en 1573 que regulaban la fundación de ayuntamientos así como sus funciones y atribuciones, las Ordenanzas Intendentes expedidas en la época de Carlos III en 1776 que instituyeron la figura del corregidor como un representante directo del Rey en los cabildos, y que

representan el antecedente más directo de lo que después serían denominados jefes políticos ¹⁵

Por otra parte, durante la guerra de independencia que se inicia el 16 de septiembre de 1810 y culmina el 27 de septiembre de 1821, el gobierno de la ciudad permaneció sin cambio, siguió siendo el asiento de las autoridades españolas, residencia de los virreyes Lizana, Venegas, Calleja, y Apodaca. Hacia ella se dirigía el último virrey Juan de O'donojú cuando firmó los tratados de Córdoba que pusieron formalmente fin a la lucha. Sin embargo, los acontecimientos políticos que en esos años se suscitaron en Europa y particularmente en España, repercutieron en la vida institucional y municipal de nuestro país

En este agitado período aparece en el espectro jurídico español un nuevo instrumento para regular la vida de aquel país y sus colonias. Los diputados a las Cortes de Cádiz produjeron la Constitución de ese mismo nombre, de carácter liberal y principal antecedente para la consumación de la Independencia, que motivó la celebración de elecciones en la Nueva España en 1811 para estar representados como colonia en las cortes españolas, habiendo sido designados ese año como diputados de la Nueva España a las Cortes Constituyentes del imperio español Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi, José Simeón de Uria y José Vede Cisneros, en un ambiente de inestabilidad provocado por la invasión napoleónica que obligó a la Junta Gubernativa Española a dotar a la metrópoli y a las colonias de un régimen constitucional.

A La Carta de Cádiz, vigente de 1812 a 1814 y más tarde restablecida en 1820, se debe la instauración de una nueva figura que imita el modelo de los

¹⁵ SERRA ROJAS Andrés Op cit . Pág 328.

prefectos franceses el jefe político, es decir, un funcionario ejecutivo de la jurisdicción, se debe también el establecimiento del intendente y la diputación provincial, conformada esta última por siete diputados, con facultades para intervenir y aprobar el reparto de contribuciones entre los pueblos provinciales, velar por la buena inversión de los fondos públicos y cuidar el establecimiento de ayuntamientos en todos los casos donde debían ser constituidos.

El ayuntamiento se integró con alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el jefe político y en su defecto, por el alcalde. El número de individuos que componían los ayuntamientos variaba en proporción al vecindario. Se puso bajo el control del ayuntamiento la fuerza de seguridad pública, el cuidado de obras y la garantía de salubridad. Dentro de su estructura se crearon las figuras de los prefectos, subprefectos y guardarios, los dos primeros encargados de evitar la delincuencia, y el tercero de la vigilancia de ríos y acequias.

En junio de 1813, las Cortes expidieron una instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos superiores que, en conjunto, impuso grandes limitaciones a los ejecutivos provinciales. Las mismas Cortes dispusieron que en México se formaran seis juntas provinciales: México, que incluía los hoy estados de Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro; San Luis Potosí que comprendía igualmente a Guanajuato; Monterrey que comprendía Nuevo León, Coahuila, Nueva Santander y Texas, conocidas como provincias internas de oriente y; Guadalajara, integrada por Jalisco, Nayarit y Zacatecas; Durango, que comprendía Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Nuevo México y las Californias, conocidas como provincias internas de occidente, y por último, Mérida, que comprendía Yucatán, Campeche y Tabasco, división provincial que se basó en las intendencias ya vigentes desde 1776 y que, según Ernesto de la Torre Villar, propiciaron la consolidación de centros de poder

político y administrativo con una cierta independencia del virrey, y con economías autosuficientes que favorecieron el sentimiento autonomista de algunas provincias y la adopción del sistema federal al instaurarse, una vez consumada la independencia, el sistema republicano.

Años más tarde en 1820, al triunfar la revolución española y restablecerse la constitución de Cádiz se creó otra diputación provincial en Valladolid con Michoacán y Guanajuato, y a partir de entonces varias provincias comenzaron a solicitar su diputación, es decir, su reconocimiento como provincias autónomas.

En un contexto de inestabilidad y desorden institucional en la metrópoli y de reacción de las clases pudientes en la Nueva España, que veían amenazados sus privilegios, se suscriben los Tratados de Córdoba, que, con Agustín de Iturbide a la cabeza, ofrecen un gobierno monárquico y constitucional, como equilibrio entre el absolutismo europeo y el liberalismo presente en la colonia. Sin modificar en nada la vigencia de los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, se instaló una Junta de Notables y la Regencia, quienes convocaron a un Congreso Constituyente que nombró a Agustín de Iturbide Emperador de México, en una desafortunada y efímera gestión que sucumbió a instancias del Plan de Casa Mata.

El término del movimiento armado y la consumación de la Independencia en 1821 no fueron, lógicamente, factores inmediatos para la instauración de un Estado unitario, sobre todo por la desorganización generalizada que existía en el país. Hubo que superar previamente algunos conflictos como la disolución del primer Congreso Constituyente fallido o la rebelión de Casa Mata que encabezara el tristemente célebre Antonio López de Santa Anna.

Los postulados contenidos en el Plan de Casa Mata fueron adoptados por las diputaciones provinciales, cuyo número había sido elevado ya por el Congreso. Así, entre febrero y abril de 1823 se adhirieron a él Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas que, de hecho, al desconocer el gobierno central quedaban convertidas en unidades políticas autónomas. Reinstalado el Congreso que había sido suprimido por Iturbide, se le dio el carácter de convocante para uno nuevo que estableciera la organización definitiva del país. Varias de las provincias comenzaron a tomar medidas para su organización interna y ante el amago de su separación, el Congreso emitió el 12 de junio de 1823 un voto que dice

"El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo han declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo congreso que constituya la Nación."⁶

Declarado triunfante el movimiento de independencia, en noviembre de ese año se expidió una Convocatoria a Cortes para la elección de Diputados al Congreso Constituyente, movimiento que fue infructuoso. La enconada disputa entre los partidarios del centralismo y del federalismo, que argumentaban en uno y otro sentido la conveniencia del régimen político que debería de adoptar el naciente Estado mexicano, no fue resuelta sino hasta finales de 1823, en que se pudo establecer, no sin dificultades, un Segundo Congreso Constituyente que expidió al siguiente año, la primera Constitución General de la República como el ordenamiento supremo del México Independiente. En este año se promulgó la Ley

⁶ GONZALEZ URIBE, Hector Teoría Política. 10a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1989. Pág. 281

de Elecciones para nombrar Diputados al primer Congreso Constituyente, que fue nuestro primer ordenamiento electoral con una vigencia efectiva, en el que se establecía que por cada 50 mil almas se elegiría un diputado mediante un procedimiento de elección indirecta en juntas electorales primarias o municipales, integradas por ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, vecinos y residentes del lugar, juntas secundarias de partido, compuestas por los electores primarios en las cabeceras de partido y, juntas electorales de provincia, integradas por los electores secundarios que se reunían en la capital de la provincia correspondiente. Bajo este proceso de elección surgieron los diputados al Soberano Congreso Constituyente que expidió la Constitución Política de 1824.

La influencia que ejercían en toda América las ideas del pensamiento liberal francés y norteamericano, el advenimiento y consolidación de los primeros Estados republicanos, las constituciones y la distribución o división de poderes, y de manera señalada, la guerra de independencia norteamericana, fueron factores determinantes para que triunfaran quienes proponían el federalismo como forma de gobierno para el naciente Estado Mexicano. Así, el congreso de 1824 tomó como ejemplo el modelo norteamericano, incorporando a nuestra Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 el Distrito Federal como copia del primer Distrito Federal que registra la historia política, precisamente el surgido en 1790 en el territorio de Columbia, en los Estados Unidos de Norteamérica, del que en seguida se señalan sus rasgos más significativos.

El Congreso de los Estados Unidos resolvió en 1790 dotar a ese país de una capital federal que se establecerá a partir de 1800 en un territorio no mayor a 10 millas cuadradas, fundándose el Distrito de Columbia y su capital la ciudad de Washington, mismo que sería gobernado por tres comisionados, dos designados cada tres años por el titular del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado, y

un tercero, por tiempo indefinido, que debería ser un oficial del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Este modelo de Distrito Federal que tomó el Constituyente de 1824 no ha sido permanente en los Estados Unidos, sino que ha variado su conformación y funciones a lo largo de su historia, arribando hasta el modelo que hoy existe y que tiene en su base la elección directa, mediante sufragio efectivo de un alcalde y de treinta y seis consejeros vecinales, electos honoríficamente sin la participación de los partidos políticos, con la actuación del Congreso de la Unión como órgano legislativo local que ejerce el presupuesto de la ciudad y conserva un derecho de veto de la mayoría de las decisiones. También existe un Consejo de la ciudad integrado por trece miembros, que igualmente son electos de modo directo por la ciudadanía, y duran en su encargo cuatro años, teniendo bajo su competencia la reglamentación del presupuesto y todos los aspectos municipales. Cabe destacar que el Distrito de Columbia no tiene el carácter de municipio ya que su autonomía depende única y exclusivamente del Congreso, y no de la Constitución.

Conviene subrayar que la elección directa del alcalde de Whashington es una conquista democrática que el pueblo norteamericano del Distrito de Colombia logró apenas recientemente, pues todavía en 1967 el gobierno se ejercía por medio de un comisionado designado por el presidente, con la aprobación del Senado, apoyado en un consejo compuesto de nueve residentes del distrito, en calidad de representantes de la ciudad, quienes también eran designados por el presidente.

Como era natural, en los albores del siglo pasado, todos los países latinoamericanos que lograron su independencia y que estructuraron sus gobiernos con base en un sistema federal, tomaron como modelo el estadounidense, con la modalidad de un distrito federal, asiento de los poderes de

la unión, básicamente por la ventaja que representaba otorgar un territorio a los poderes federales para garantizar libertad de acción e independencia frente a los Estados que integraban las nuevas federaciones. Y tal fue el caso de México, que en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución le otorgó facultades expresas al Congreso para establecer el territorio que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

D - EL CONSTITUCIONALISMO Y LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Constitución de 1824 - Una vez decidida la formación de un Estado Federal, era obligado escoger una ciudad capital y crear un distrito federal. Este resultó uno de los temas delicados, provocando intensos debates. Así lo entendieron los diputados del Congreso Constituyente, que integraron el 27 de marzo de 1824 una comisión especial encargada de designar el lugar en que debían residir los supremos poderes de la federación.

La comisión especial presentó su dictamen el 31 de mayo de 1824. En él recomienda que la ciudad de Querétaro, de creación reciente, pasara a formar el distrito federal con base en que el Congreso había también acordado la residencia de los supremos poderes en un lugar que no fuera México. El dictamen de la comisión se presentó en la sesión del 22 de julio de ese año. En el documento se establece la posibilidad de que los poderes residieran en los pueblos de Celaya, San Miguel Villa Hidalgo, y Salamanca, además, se tuvo en cuenta el ofrecimiento hecho en nombre del Congreso de Querétaro para que aquél Estado dejara de serlo y sirviera de residencia a los Poderes Federales, formulando las siguientes proposiciones:

- 1) La Ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los Supremos Poderes de la Federación
- 2) Estos ejercerán en ella y en el territorio del que ahora se compone aquel Estado, las funciones de poderes particulares de un Estado
- 3) Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.

La comisión buscó también un lugar cómodo y ameno, con tierras cultivables y víveres baratos y donde el clima era benigno; escogió la ciudad de Querétaro porque era bella, mercantil, industrial, de comunicaciones abiertas, con edificios donde alojar al gobierno y, sobre todo, porque el Estado de Querétaro se ofreció como capital y distrito federal. Entre la presentación del dictamen y el inicio de los debates sobre el tema, el Congreso cambió las condiciones para la selección de una capital federal: eliminó la restricción fuera de las capitales de los estados, la facultad en cuestión quedó como sigue: Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

En su dictamen, la comisión especial había insistido sobre dos cualidades esenciales a toda futura capital federal: ser centro político y tener buenas de comunicaciones. Así, la propia comisión anticipaba al resultado del debate en contradicción con sus fines, al dejar en segundo plano toda otra ciudad, Querétaro o cualquiera otra, que no fuera la ciudad de México, la cual era y había sido el centro político y el centro de las comunicaciones nacionales

Por su parte, el gobierno se declaró en favor de la permanencia de los supremos poderes en la ciudad de México. Opinaba que era el centro político, económico, militar y de comunicaciones del país, y que la propia ciudad, por sí sola, bien valía más que un Estado.

Cuando la comisión presentó su dictamen de inmediato se opuso Fray Servando Teresa de Mier. Argumentando cuestiones de carácter geográfico, histórico y político, propuso y defendió con vehemencia que debería recaer esta designación en la ciudad de México. Fueron muchas las razones que se esgrimieron en favor de cambiar la capital, pero fueron más las que se formularon para defender la conveniencia de que permaneciera la ciudad de México.

El diputado Vélez, presidente de la Comisión que emitió el dictamen en discusión, agregó que las diputaciones de México, Jalisco y Zacatecas, los Estados más poblados del país, tenían instrucciones precisas de buscar que la residencia de los poderes federales no quede en la ciudad de México, diciendo además que en ella se debatían intrigas y contradictorios intereses. El diputado González Caralmuro opinó que el dictamen debía rechazarse centrandose en la riqueza de la Ciudad de México y la pobreza de Querétaro. En la sesión del 23 de julio, Fray Servando Teresa de Mier hizo la elocuente defensa para que la ciudad de México fuera sede o residencia permanente de los Supremos Poderes Federales.

El debate duró dos días. Las discusiones dejaron en claro que la ciudad de México era el centro de las actividades del país, por lo cual, ni el gobierno ni la mayoría de los diputados estaban dispuestos a trasladarse a otro lugar. En cuanto a Querétaro, quedó en segundo plano al resultar evidente que no era lugar apropiado para establecer la capital federal, en consecuencia, la comisión especial, simplemente, retiró su dictamen.

"La Constitución fue jurada por el Ayuntamiento de la ciudad de México el 18 de octubre de 1824, estableciendo que la nación adoptaba para su gobierno la forma de República Representativa, Popular, Federal, autorizando al Congreso General para determinar el territorio que sería residencia de los poderes federales, además de facultarlo a ejercer en dicho distrito las funciones de poder legislativo local. Sin embargo, ese mismo día, en el seno del Congreso Constituyente se presentó una proposición por parte de los diputados Zavala, Cázares y Covarrubias para que se fijara como lugar de residencia de los Poderes Federales la Ciudad de México."⁷

Esta propuesta suscitó nuevas discusiones que trascendieron los muros del Congreso y repercutieron en la opinión pública. Según Andrés Lira, señaladamente, el Congreso del Estado de México y el ayuntamiento de la ciudad de México, como dieron cuenta los medios de comunicación en esos días, reclamaron al Congreso Federal. El Estado de México solicitaba la indemnización correspondiente por la pérdida que sufriría si se declaraba a su capital ciudad federal, agregando que los habitantes de la ciudad y área que fuera declarada Distrito Federal no habían sido atendidos en sus derechos políticos, y que la propuesta no determinaba nada en relación con estos derechos, insistiendo que una toma de decisión en este sentido, cometería dos actos inconstitucionales: por una parte, un despojo para el Estado de México, por otra la violación de derechos políticos de los ciudadanos residentes en el Partido de México. Por su parte, el ayuntamiento capitalino argumentó en el mismo sentido oponiéndose a la medida, no dejando de reconocer que se trataba únicamente de una reclamación airada, porque ya se sabía inevitable la creación del Distrito Federal en la ciudad de

⁷ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. José Ob. Cit. Pág. 22

México, insistiendo en la privación de los derechos políticos de los habitantes al colocarlos en desigualdad frente a los demás ciudadanos

Así, siguieron las polémicas hasta el 18 de noviembre, cuando fue aprobado el decreto que estipulaba

1° El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México

2° Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esa Ciudad y su radio de dos leguas

3° El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

4° El Gobierno Político y Económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley

5° Mientras se arreglan permanentemente el Gobierno Político y Económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada

6° En lugar del Jefe Político a quien por dicha Ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7° En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su Gobierno Municipal se observarán las Leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente

8° El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

9° Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10° Tampoco se hará en lo respectivo a las Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la Ley" ⁸

El Poder Ejecutivo del primer Distrito Federal recayó en un gobernador designado por el Presidente de la República; el Poder Legislativo lo ejercería el Congreso General y el Poder Judicial la Suprema Corte, manteniéndose los ayuntamientos que se encontraban en el territorio que se había asignado al Distrito Federal. De acuerdo con nuestra primera Constitución, los tres poderes que gobernaban al Distrito Federal eran al mismo tiempo los tres Poderes de la Unión. El ayuntamiento de la Ciudad de México, se convierte en una entidad sin alcalde, con funciones restringidas, tanto por la absorción de los poderes federales, como por la existencia del Gobernador, cuyas funciones se circunscribió a los campos de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco.

⁸ SERRA ROJAS, Andrés Teoría General del Estado 6a ed. Edit Porrúa, S A México, D F 1986 Pág 241.

Más tarde, mediante el decreto de 11 de abril de 1826, se dispuso que las rentas del Distrito Federal fueran transferidas a la Federación y, además, se concedió al Gobernador derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados. El Gobierno del Distrito Federal quedó integrado con un Ejecutivo (dependiente directo del Gobierno Federal) y un Legislativo (el mismo Congreso General). El sistema Judicial no sufrió cambios; tampoco se le integró formalmente como poder, en igualdad de condiciones que los Estados. Por lo que toca a los ayuntamientos, siguieron siendo de elección popular, pero despojados de sus rentas, con lo que perdieron su independencia económica.

Leyes Constitucionales de 1836.- En la etapa posterior a la consumación de la independencia nuestro país se vio envuelto en una oleada de desorganización política, de contradicciones y de inestabilidad. Al no poder consolidar en la realidad las aspiraciones de la naciente nación mexicana: seguridad política y económica, estabilidad, ejercicio pleno de la soberanía y división real de poderes, durante el periodo de vigencia de nuestra primera Carta Magna, se propició el resurgimiento de la corriente centralista conservadora. Esta etapa transcurre de la década de los treinta a la de los cincuenta e, históricamente, está vinculada al ejercicio público del polémico Antonio López de Santa Anna. Un periodo que, además de tanta calamidad nacional, condujo a la pérdida de la mitad del territorio y a una intervención militar extranjera.

Frente a las elecciones para elegir un nuevo Congreso, los diputados llegaron con facultades de sus Estados para modificar la Constitución, situación que aprovecharon para emitir en este año de 1836, las Leyes constitucionales de la República Mexicana, que en un contexto centralista, al lado de los Supremos Poderes establecieron un Supremo Poder Conservador. El territorio nacional se dividió en Departamentos, sobre bases de población, localidad y demás

circunstancias conducentes. Prácticamente fue abolido el Sistema Federal y, en consecuencia, suprimido el Distrito que servía de residencia a los poderes federales, incorporándose el territorio de éste al denominado Departamento de México; se conservó la institución del ayuntamiento, manteniendo el Distrito Federal su organización municipal. Durante este periodo el Gobernador del Departamento primero fue nombrado directamente por el Presidente y más tarde a propuesta de la Asamblea Departamental.

Las Siete Leyes dieron forma acabada al centralismo santanista, substituyeron los Estados de la Federación por Departamentos y provocaron una primera grave consecuencia, la separación de Texas del territorio nacional. En la Ley Primera se reconocía a los ciudadanos la capacidad de votar y ser votado para los cargos de elección directa. En la Segunda se establecía el complejo procedimiento de elección de los cinco integrantes del Supremo Poder Conservador, otorgando, como una facultad electoral extraordinaria, la calificación de las elecciones del Senado. En la Tercera se preveía la elección directa de los diputados y la indirecta de los senadores. La Cuarta regulaba las bases para la organización del Supremo Poder Ejecutivo; la Quinta, de la Corte Suprema de Justicia y la Sexta se refería a la integración de los Departamentos. Bajo estas leyes, las facultades legislativas y de coordinación gubernamental pasaron al Centro.

A partir 1836 hubo varios intentos para reorganizar la República y restablecer el federalismo. Uno de los más importantes se produjo en 1842, cuando varios generales, encabezados por el mismísimo Santa Ana, bajo el plan conocido como Bases de Tacubaya, desconocieron el gobierno del presidente Bustamante y propusieron que se nombrara un presidente provisional que convocara una Junta de Notables para establecer la organización de la República.

Tal fue el origen de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que al reiterar el régimen centralista, no contempló al Distrito Federal

Este fue uno de los períodos más difíciles y contradictorios en la evolución del Estado mexicano. Los planes, programas, levantamientos, pronunciamientos y, en general la desorganización social, dominaron la vida del país. Así, después de promulgadas las Bases Orgánicas, siguieron las asonadas de federalistas y de centralistas, un estira y afloja en que el menor pretexto servía para iniciar una rebelión en contra del gobierno o en favor de él. Durante todo este periodo, el actor principal fue Antonio López de Santa Ana, a quien los partidos en pugna, las militares y los clérigos disputaban como caudillo.

Esta etapa centralista encontró termino en 1847, gracias a uno de tantos levantamientos, el del general Salas, quién con la bandera federalista, llama de su destierro a Santa Anna, convoca a otra Constituyente, que puso en vigor nuevamente la Carta de 1824 y restableció el Distrito Federal, aunque ya no en las mismas condiciones previstas por la Constitución primigenia. El artículo 6° del nuevo ordenamiento señalaba: mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá el voto en la elección de Presidente y nombrará a dos Senadores. Es a partir de entonces que el Distrito Federal se equipara con las entidades federativas al concederle esta representación senatorial. La designación del gobernador del Distrito Federal, continúa como facultad exclusiva del Presidente de la República y la ciudad de México mantuvo su organización política municipal, al lado de ocho cuarteles mayores o prefecturas, jurisdicciones que más adelante prefiguraron las actuales Delegaciones Políticas.

A la promulgación de este nuevo ordenamiento siguió un período más de anarquía. Esta vez agravada por la invasión norteamericana que obligó al

Congreso a huir de la Ciudad de México, para instalarse, primero en Toluca y posteriormente en Querétaro, desde donde ratificó los Tratados de Guadalupe-Hidalgo, que dieron fin a la guerra con Estados Unidos

En el curso de las jornadas legislativas, se presentó una propuesta para que los Poderes Federales residieran en la ciudad de Lagos (hoy de Moreno) Jalisco, misma que fue rechazada. Pero un nuevo plan, ahora el Del Hospicio, en 1853 hizo triunfar a los centralistas, quienes mandaron traer a Santa Ana del destierro para ponerlo al frente del gobierno, ahora como dictador, expidiéndose el 22 de abril de ese año, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución. Las bases ordenaron que entraran en receso las legislaturas de los Estados y transformaron a los gobernadores en simples agentes del gobierno central. Al asumir nuevamente el poder Santa Anna desconoció el acta de 1847. Una vez más el arden jurídico centralista eliminaba al Distrito Federal, encargando el gobierno de la ciudad a un ayuntamiento, compuesto por un presidente, doce regidores y un síndico.

El 22 de febrero de 1854, Santa Ana, investido de omnímodos poderes, expide un decreto, estableciendo que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y modificando la extensión del entonces Departamento de México, haciéndolo llegar por el norte hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste hasta Tlalnepantla; por el poniente hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, por el sur hasta Tlalpan, por el suroeste hasta Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste hasta el Peñón y por el noreste hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco, con lo que amplió de ocho a once las prefecturas del gobierno de la ciudad. Igualmente ordenó que el gobierno del Distrito de México estaría a cargo de un gobernador designado por el Presidente

de la República, eliminando el derecho de elección de los habitantes de esta demarcación, ya que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombrados por el Supremo Gobierno. Mas tarde en 1856 se determinó que el gobernador de este distrito fuera supervisado por la Suprema Corte de Justicia

La Constitución de 1857.- Tras los inútiles esfuerzos de Santa Anna por mantenerse en el poder y después de su huida ante la antipatía popular, el Plan de Ayutla del general Alvarez puso fin a la efímera dictadura de este siniestro personaje de la historia de México. En el Estado de Guerrero se firmó una nueva proclama federalista a la que se adhirieron varios jefes de diversas partes de la República, expidiéndose bajo sus efectos la Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, con el propósito de instaurar una República democrática y representativa y con la finalidad de restablecer, con algunas variantes, un nuevo pacto federal.

El Congreso General -que por cierto en esta etapa era unicameral al haberse eliminado la Cámara de Senadores en virtud del sistema centralista-, quedó instalado formalmente el 17 de febrero de 1856, dando como fruto la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que inició su vigencia el 5 de febrero de 1857, segunda ley fundamental de la República Federal que, desde luego, reinstaura el Distrito Federal como asiento de los poderes federales, y define en el proyecto constitucional las entidades federativas, a saber: Aguascalientes, Chispas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el del Valle de México, que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

Dos puntos fueron ampliamente discutidos en el Congreso Constituyente: el relativo al Distrito Federal, que una vez más provocó muchos y enconados debates, centrados en el lugar sede de los poderes federales, y como consecuencia de la anterior, el relativo al Estado del Valle de México. Igual que en 1824, entre los diputados constituyentes existían opiniones y criterios opuestos en cuanto al lugar indicado estratégicamente para sede de los poderes federales, inclinándose la mayoría por la ciudad de México. Sin embargo hubo una importante corriente que nuevamente proponía a Querétaro o Aguascalientes y, en caso que se decidiera para cualquiera de estas dos, se erigiría el Estado del Valle de México en el territorio de Distrito Federal. Frente a esta conflictiva situación, se decidió que el asunto fuera tratado por una comisión especial integrada por un representante de cada Estado, misma que se constituyó en la sesión del 11 de julio, con el nombre de Comisión de División Territorial, la que presentó un dictamen, donde proponía el traslado de los Supremos Poderes de la Federación a la ciudad de Aguascalientes y la creación del Estado del Valle de México. Dicho dictamen, que se puso a consideración de la Asamblea en la sesión de 3 de enero de 1857, establecía:

"La Ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, forma el Distrito Federal, que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación.

Cuando se establezca allí el Distrito Federal, las demás poblaciones que hoy forman el Estado se Aguascalientes, se reunirán a los Estados limítrofes que elijan, previa la aprobación del Soberano Congreso General."⁹

⁹ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Soberanía y Potestad, 4ª Ed., Edit. Manuel Porrúa México, D.F. 1983. Pag 114

El Estado de Aguascalientes conservará los límites que actualmente tiene hasta tanto se trasladen a su capital los Supremos Poderes de la República

El Primer Congreso Constitucional fijará la época en que deba verificarse la traslación de los Supremos Poderes.

Se argumentaba en favor del cambio, que la ciudad de Aguascalientes se encontraba equidistante entre los Estados de Baja California y de Chiapas y muy cerca de la red de comunicaciones que conectaba los centros mineros hacia los puertos, además de que esta medida ayudaba a desarrollar la frontera norte y evitaba que los funcionarios de la federación dejaran de estar en un ambiente de lujo, de placeres y, sobre todo, de corrupción, que era propio de una ciudad populosa como la de México.

La propuesta fue rechazada por mayoría. Volvieron a imperar los argumentos de que por razones políticas, económicas, geográficas e históricas, la capital de la República debería de seguir siendo la ciudad de México, quedando, al mismo tiempo, inaplicada la creación del Estado del Valle de México que suponía erigirse en el mismo territorio que ocupaba el Distrito Federal. Consecuentemente, el texto constitucional dispuso que estaría a cargo del Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal a través de un gobernador con facultades en materia de seguridad y sanidad, previendo además la existencia, en cada partido, (en cada circunscripción territorial), de un prefecto en calidad de presidente del ayuntamiento de la jurisdicción, quedando asimismo como poder legislativo local en el Distrito Federal el Congreso General. Es interesante destacar la intervención en la tribuna, a este respecto, del diputado Ramírez Zendejas, al señalar que daba tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se requiere que el pueblo del Distrito,

en su administración anterior, esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un grupo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades, posición que fue secundada en general por otros constituyentes y que motivó una adecuación en lo referente al Distrito Federal, al establecer que la designación de las autoridades políticas en el tendrían como base la elección popular

La fracción VI del artículo 72 facultaba al Congreso de la Unión para intervenir en el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. En este sentido, al prever la elección directa por medio del sufragio de las autoridades del gobierno de la ciudad capital, con facultades autónomas para administrar su hacienda, esta ha sido, sin duda, la constitución más liberal con relación al Distrito Federal. La fracción VI fue complementada con el decreto de mayo de 1861, que reglamentó la elección popular del gobernador del Distrito, de los Magistrados y Jueces del Tribunal de Justicia y de las autoridades municipales del ayuntamiento de la capital, integrado por veinte regidores y dos procuradores. En ese mismo año se dividió el territorio en cinco secciones o partidos: México, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, autorizando al gobernador del Distrito Federal para nombrar a los prefectos que fungían como presidentes de los ayuntamientos de cada una de estas secciones, previendo que, aquellas con más de cuatro mil habitantes, debían contar con su respectivo ayuntamiento integrado por siete regidores y un procurador. Un año después, en 1862, se incorporaron tres Distritos más: Chalco, Texcoco, y Otumba.

La Constitución de 1857 resultaba para los liberales un instrumento normativo muy endeble, y para los conservadores, muy radical. Este hecho provocó nuevos movimientos de inconformidad que llevaron al presidente

Comonfort, un año después, a desconocerla, apoyando el movimiento de rebeldía que encabezaron los conservadores Miramón y Félix Zuloaga, proclamándose, este último presidente provisional de la República quien intentó restablecer el régimen centralista, decretando varios cambios, entre ellos, denominar Departamentos a las entidades federativas y otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central. Mientras esto sucedía, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benito Juárez García enarboló la causa de la legalidad y del federalismo, encabezando a los liberales que se oponían a las reaccionarías pretensiones de Zuloaga, lo que desencadenara una nueva guerra civil que concluyó en mayo de 1861 con el triunfo de los liberales. Juárez, al restablecer el régimen federal, reconoció al Distrito Federal como capital de la Nación, disponiendo en ese año que la Secretaría de Estado y el Departamento de Gobernación se encargarían en lo político y administrativo de todo lo relativo al Distrito Federal, expidiéndose el decreto sobre elecciones arriba señalado.

No habían terminado los festejos por el triunfo del federalismo y la causa de Juárez, cuando una nueva amenaza ensombreció la vida del país: la intervención de Francia. En 1863 la ciudad capital cayó en manos de fuerzas militares extranjeras. Se inició el Segundo Imperio. El Distrito Federal volvió a ser Distrito de México, asignado al Departamento del Valle de México y gobernado por un subprefecto designado con aprobación del Emperador por un prefecto del Departamento.

El gobierno imperial implantó una legislación municipal avanzada, no obstante que, al no haber sido aceptada por la mayoría de los mexicanos este régimen invasor monárquico, no dejó ninguna huella en nuestra organización

política El sistema tenía en su base la división del territorio nacional en Departamentos, los Departamentos en Distritos y los Distritos en Municipios Como ya se mencionó, el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México, y se dividió en ocho cuarteles mayores de policía, que se subdividían en cuarteles menores, y éstos en manzanas o secciones Los Departamentos estaban a cargo de prefectos imperiales, auxiliados por un Consejo de Gobierno, tenían funciones judiciales y administrativas, y residían en la capital de su Departamento La división política y territorial del Distrito durante el segundo imperio, tuvo como base el municipio cuyos ayuntamientos eran de elección popular, existiendo en cada uno de éstos un Alcalde nombrado por el prefecto El Emperador tenía la facultad de nombrar y remover al alcalde de la capital del imperio.

Al asentar el gobierno imperial su capital en la ciudad de México, Juárez, en su calidad de representante de los poderes federales, peregrinaba por diferentes ciudades del país, combatiendo al invasor extranjero y fue hasta 1867 cuando se rescató definitivamente la República y la capital retomó su condición de asiento de los poderes federales, en los términos previstos en la Constitución de 1857 que fue restablecida junto con sus leyes reglamentarias al entrar triunfante el presidente Benito Juárez el 15 de julio de ese mismo año, una vez que fue fusilado Maximiliano de Ausburgo, convocando de inmediato a elecciones federales y proponiendo la reinstalación del sistema legislativo bicameral

Uno de los anhelos de Benito Juárez en sus esfuerzos por rescatar y consolidar el régimen republicano federal, fue restituir la Cámara de Senadores, en la que se representan los Estados que integran la Federación, no habiendo sido testigo de este importante avance. Fue hasta 1874, con Sebastián Lerdo de Tejada en la presidencia que se logró, concediéndose al Distrito Federal su repre-

sentación en las mismas condiciones que a los Estados. Los dos senadores de cada entidad federativa eran designados mediante una elección indirecta de primer grado.

Una vez restablecida la República Federal y vencidos los conservadores, la estructura jurídica del Distrito Federal permaneció estable hasta diciembre de 1899. En aquel momento el Congreso de la Unión determinó los límites que actualmente tiene, en virtud de la aprobación de los convenios sobre límites celebrados entre el Distrito y los Estados de México y Morelos, decretando igualmente que su régimen interior quedaría dividido territorialmente en la municipalidad de México y seis prefecturas o distritos que, a su vez, contenían a dos o más municipalidades, con lo que dejaba sin efectos el decreto juarista de 1867. Posteriormente, en octubre de 1901, ya en la época de Porfirio Díaz, mediante una iniciativa presidencial se reformó la fracción VI del artículo 72 del texto constitucional, facultando al propio Congreso para legislar en lo concerniente al Distrito Federal y territorios, sometiéndolos de nueva cuenta, de manera absoluta al Congreso de la Unión, dejando sin efecto el derecho que tenían los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades en esta entidad.

"El gobierno del general Porfirio Díaz introdujo una centralización mayor y borró toda autonomía municipal al hacer divisiones administrativas superiores con los nombres de Partido, Distrito, Prefectura o Cantón. Estas últimas a cargo de los prefectos o delegados políticos, reminiscencia de la Constitución de 1836, no eran sino delegados del gobierno central encargados de hacer cumplir fielmente las ordenes del gobernador. Procedimiento antidemocrático usado con el pretexto de conservar la paz y el orden, pero, en realidad, fue uno de los instrumentos que sustentó a la dictadura porfirista. La lucha en pro de la desaparición de las

prefecturas se constituyó como uno de los motivos inmediatos de la Revolución de 1910, consagrando al Municipio Libre como un postulado esencial.¹¹⁰

En 1903 Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que consideró a éste como parte integrante de la federación, dividiéndolo en 13 municipalidades, conservando a los ayuntamientos como órganos administrativos, consultivos y de vigilancia, pero suprimiéndoles su personalidad jurídica. Al frente de los mismos quedó un prefecto político, designado por el Presidente de la República, quien tenía realmente el gobierno y control de las municipalidades, con excepción del de la ciudad de México que se subordinaba al gobernador del Distrito. El prefecto debía acordar con el Ministro de Gobernación, que para esta tarea se auxiliaba de un Consejo Superior de Gobierno, integrado por el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y el Director de Obras Públicas. En esta etapa los integrantes de los ayuntamientos eran designados por elección, en particular los de el Distrito Federal, al prever la Ley de Organización Política y Municipal que se compondrían de concejales electos popularmente, por elección indirecta en primer grado, durando en su encargo cuatro años y renovándose cada dos años, con posibilidad de reelección. No obstante, al reglamentar sus funciones quedaron minimizadas y supeditadas a las desmesuradas facultades de los representantes presidenciales, concretándose así la intención de Porfirio Díaz de restar autonomía e injerencia política a los municipios, y controlar el país a través de los prefectos y en especial al Distrito Federal, por medio de un colaborador directo, con lo que se minimizó la función de los ayuntamientos, dando forma acabada a su lema de más administración y menos política. En resumen, con Porfirio Díaz los habitantes del Distrito Federal fueron despojados del ejercicio de sus derechos políticos plenos al limitar la elección de sus autoridades más inmediatas, quedando a merced de los prefectos,

¹⁰ DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6a Ed. Edit. Anel. Barcelona, España 1962. Pág. 173.

representantes personales del dictador. Dentro de este contexto de reformas es interesante señalar que en 1878 se aprobó la que abrió el camino a la primera reelección de Porfirio Díaz; enmienda que admitió la reelección del Presidente de la República cuatro años después de haber concluido su gestión, ampliando esta norma a los gobernadores de los Estados. Una nueva enmienda constitucional en 1890 estableció la reelección sucesiva del ejecutivo federal que permitió a Díaz gobernar por más de tres décadas.

La Constitución de 1917 - Como resultado del clima de desequilibrio social, injusticia e inestabilidad, en 1910 estalló la Revolución Mexicana, dirigida por Francisco I. Madero que levantó e hizo prender en la población la consigna política sufragio efectivo, no reelección. Sin embargo, fue hasta 1915, en la etapa final del movimiento armado, cuando Venustiano Carranza reorienta los esfuerzos de la nación en una dirección institucional de legalidad: convoca un Congreso Constituyente para crear una nueva constitución, para garantizar el cumplimiento de los ideales y objetivos de la revolución triunfante y para poder organizar la vida productiva de una sociedad devastada por la guerra intestina.

El primer paso que dio Carranza fue reestructurar al gobierno de la capital. Derogó la Ley del Municipio Libre y restableció en forma temporal la ley sobre la organización municipal que había estado vigente en 1903. Era convicción del Jefe del Ejército Constitucionalista, la necesidad de restablecer en todo el país el Municipio Libre, menos en la ciudad de México por ser la sede de los poderes federales.

Impulsada por Carranza, la asamblea constituyente inició sus sesiones el 1° de diciembre de 1916 en Querétaro, a partir de un proyecto de adecuaciones a la Constitución de 1857. El jefe revolucionario reiteró su posición frente al Distrito

Federal pretendiendo, además, anexar al Distrito Federal los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el linderos con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del monte alto y el monte bajo, sugiriendo, asimismo, que fuera suprimida la previsión del Estado del Valle de México, aumentando considerablemente la extensión del Distrito Federal

El Congreso rechazó esta parte del proyecto, considerando situación desventajosa para el Estado de México que vería mutilado su territorio en beneficio del Distrito Federal, existiendo adicionalmente la demanda por parte de la diputación de Querétaro para que se aumentara su territorio, también a costa del mismo Estado de México, aprobándose el dictamen en esa misma sesión sin ser aceptadas las propuestas del jefe revolucionario, Algunos de los argumentos esgrimidos en uno y en otro sentidos fueron los siguientes:

Los constituyentes que se pronunciaron en contra de la existencia de un gobierno autónomo fueron fundamentalmente Félix F. Palavicini y el presidente de la Comisión Machorro Narváez, quien sostuvo esencialmente que

La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con los poderes de la federación en una misma población. El ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes generales tendrían bajo su control todos los ramos que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. Por su parte Palavicini, sostuvo que en la ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades constantemente en desacuerdo, el

governador del distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el gobernador del distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar, el gobernador del distrito y el presidente municipal están siempre en México con una serie de dificultades de jurisdicción, aún para lo más sencillo.

El diputado Heriberto Jara afirmó que no tiene porque existir incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio, pues sería tanto como admitir que no es posible la existencia del pacto federal en la república. El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del General Díaz se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al Municipio y fueron administrados por el gobierno del distrito; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrados. Si la ciudad de México tiene su municipio o su ayuntamiento que rija sus destinos y al frente una persona o personas honradas que lo administren, indudablemente que se destinaran al objeto que deben destinarse. Igualmente propuso que la policía de la ciudad de México, como la de otros estados, debía depender directamente del ejecutivo en el lugar en que resida, es decir, que residiendo el gobernador del distrito en la ciudad de México, dependiera de él. En apoyo a esta posición y con una intervención definitiva para que se adoptara la existencia de municipios en la ciudad de México, el legislador Luis Espinoza, sostuvo que México tenía cerca de seiscientos mil habitantes, casi el doble que otros estados, y que era necesaria una autoridad que se preocupara por ellos, lo que justificaba la existencia de la autoridad municipal en la ciudad de México, y que así como en una capital de estado existe un gobierno y funciona perfectamente un ayuntamiento, de la misma manera puede funcionar en la capital de la república, concluyendo su

pronunciamiento con las siguientes palabras en relación con la viabilidad de la creación de ese ayuntamiento:

Ahora, nosotros, ¿Cómo le responderemos a la revolución? ¿Cómo al pueblo armado, al decirle que le negamos de votar, que le negamos el derecho de elegir a sus autoridades a trescientos mil habitantes pobres, no incluyendo los trescientos mil ricos que residen en la ciudad de México?. Esta es una ciudad Federal, pero tiene también un gobierno que es el que puede hacerse cargo de la cuestión económica

En síntesis, la discusión central en este punto giró alrededor de la continuidad del gobierno municipal en la capital de la república, habiendo finalmente retomado al respecto la previsión establecida en la anterior constitución de 1857, al determinar el asiento de los poderes federales en esta ciudad y en la posibilidad de la creación del Valle de México.

La constitución decretada en 1917 ratificó que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, y en cumplimiento de lo que establecía el artículo 10. transitorio, el día 13 de abril de ese mismo año, se promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, previendo lo relativo a su gobierno, a las facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero. Esta ley, que reglamentaba la disposición constitucional en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador nombrado o removido directamente por el Presidente de la República, estableció que quedaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción, con la salvedad de que si alguno de éstos servicios, por su alcance y extensión,

abarcaran dos o más municipalidades o tuvieran un carácter general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad. La estructura de esta primera ley de organización de la capital del país de la época contemporánea fue la siguiente:

- I. Del Gobierno del Distrito y de los Territorios
- II. De las calidades, facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios
- III. Del Secretario de Gobierno
- III. Del Tesorero General del Distrito o Territorios.
- IV. De la Beneficencia Pública.
- V. De la Instrucción Primaria.
- VI. De la Seguridad Pública
- VII. De los Caminos y Obras Públicas
- VIII. De la Administración Municipal.
- X. Del Presidente Municipal.
- XI. De la instrucción pública cargo del Gobierno del Distrito

- XII. De la justicia común en el Distrito Federal.
- XIII. Del Ministerio Público
- XIV. De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos del Distrito Federal y Territorios
- XV. De las incompatibilidades de los empleados públicos del Distrito Federal y Territorios

Entre las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal, destacaban las siguientes

Promulgar y hacer cumplirías leyes federales y las particulares del Distrito Federal.

Cumplir las ordenes y resoluciones del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público;

Atender a los Servicios Públicos en los hospitales, consultorios, casas de huérfanos y demás establecimientos de asistencia;

Vigilar el manejo y administración de la Hacienda Pública;

Cuidar de la Seguridad Pública, teniendo bajo su vigilancia los establecimientos de reclusión, cárceles, penitenciarias, etc.

Ejecutar las obras públicas del Distrito Federal.

Formular los padrones, censos y la estadística en general de esta calidad;

Tener el mando supremo de la Policía de la ciudad en que residiere el Poder Ejecutivo;

Nombrar y remover funcionarios o empleados del Gobierno a su cargo,

Expedir todos los reglamentos relativos a los Servicios Públicos del Distrito Federal, siempre y cuando fuesen aprobados por el Presidente de la República

Los colaboradores más próximos al Gobernador del Distrito Federal eran el Secretario General de Gobierno, el Tesorero General, el Inspector General de Policía, el Director General de Instrucción Pública, el Director General de la Penitenciana, el Director de la Beneficencia y el Director General de Instrucción Militar.

Como se ha mencionado, una de las principales inquietudes revolucionarias fue la de revitalizar el Municipio Libre, por lo que el Congreso, haciendo eco de esa inquietud, aprobó sin problemas esta institución, para quedar de la siguiente manera en el artículo 115:

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes

Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estado y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales

Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica. La excepción al régimen municipal adoptado por el constituyente de Querétaro fue la ciudad de México, en la que se reservó, como un régimen de excepción una organización particular para la ciudad sede de los poderes federales, proponiéndose en el proyecto correspondiente que el Congreso tendría facultades

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

El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

Con respecto a la organización municipal del Distrito Federal, la ley mencionada disponía que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de su organización política y administrativa. Los ayuntamientos estaban a cargo de los municipios que integraban el D F y, subsistiendo la vieja división territorial, se renovaban por mitad cada año y sus miembros eran designados por elección popular directa. El de la ciudad de México estaba integrado por veinticinco concejales, los de las otras municipalidades, por quince cada una. La propia ley dejó vigentes los reglamentos y demás disposiciones relativas a servicios públicos,

en tanto no entraran en contradicción con la Carta Magna. Los ayuntamientos tenían facultades para dictar, con sujeción a las leyes, disposiciones relativas a su competencia y para administrar libremente su hacienda. Sus atribuciones consistían, entre otras, en combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el estricto cumplimiento de las leyes de trabajo, sobre todo en lo relativo a salario mínimo e indemnizaciones. El presidente municipal era la autoridad máxima y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, etc., así como legalizar exhortos y demás documentos, pedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos por infracciones al reglamento de policía, y conservar el orden y la tranquilidad pública.

En pleno ejercicio de sus facultades como Presidente de la República, en octubre de 1915, Carranza envió una iniciativa de reforma a la Constitución, insistiendo en su idea de desaparecer el régimen municipal de la capital, proponiendo que la base segunda de la fracción VI del artículo 73 quedara de la siguiente manera: Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, a excepción del Municipio de México, que será regido por un consejo cuyas funciones determinará la ley, [agregando en un transitorio que.] Mientras se expide dicha Ley, el Ejecutivo de la Unión procederán nombrar a los miembros del consejo que serán en número bastante para el buen desempeño de los servicios que le correspondan.

En la iniciativa Carranza subrayó que, por la fuerza de los hechos, la ciudad de México debe constituir una excepción dentro del Municipio Libre, enumerando las razones siguientes

"Por la conveniencia de salvaguardar los poderes supremos residentes en el Distrito Federal, la impropiedad de que el dinero de los contribuyentes federales

pase a las arcas del Ayuntamiento de la ciudad de México, para los gastos de la capital; en la incongruencia de aceptar contra las prevenciones de la Carta Magna, la independencia constitucional de una entidad que no puede cumplir el espíritu del mismo Código de que sean libres solamente las instituciones capaces de sostenerse por sí mismas, la irremediable penuria del Municipio, cuyas deudas crecen cada día sin que existan esperanzas lógicas de que mejoren sus finanzas; la penosa experiencia de la incapacidad económica del Ayuntamiento para satisfacer los servicios de la capital; y, finalmente, el ejemplo de la estructura de países de avanzada democracia, como los Estados Unidos del norte "¹¹

La iniciativa paso por toda una serie de vicisitudes. fue aprobada parcialmente en la Cámara de Senadores, algunos diputados que en la constituyente de Querétaro votaron contra esta fórmula cambiaron de opinión, a pesar de estas circunstancias, fue rechazada por la Cámara baja. Así las cosas, siguió coexistiendo el régimen municipal con el Distrito Federal, aunque no por mucho tiempo, ni en forma democrática, ya que se suscitaban conflictos en la aplicación del estatuto jurídico, pues el gobierno federal era quién tomaba las decisiones locales y distribuía los cargos edilicios entre personas que desde las altas instancias se seleccionaban, situación que fue vigorizando la idea de que algo no estaba funcionando en el régimen de ayuntamientos de esta parte del país.

Reforma Constitucional de 1928: regresión democrática - En uno de los actos de gobierno más oscuros de nuestra historia contemporánea se modificó la fracción IV del artículo 73 constitucional, mediante una iniciativa de reforma que envió a la Comisión Permanente del Congreso el 15 de abril de 1925 el general Alvaro Obregón, presidente electo para un segundo período, suprimiendo el régimen

¹¹ GALINDO CAMACHO, Miguel Teoría del Estado 3a ed., Edit Mexicanos Unidos, México, D F 1989 pág 35

municipal en el Distrito Federal, y conculcando el pleno ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la capital de la República. Por la importancia que reviste el acto antidemocrático dentro de los propósitos del presente trabajo, me detengo en un análisis más detallado de esta singular etapa de la historia de nuestro país.

Para comprender mejor el motivo de las regresivas reformas constitucionales de 1926-1928, como afirma el periodista Guillermo Chao Ebergényi, es indispensable conocer, aunque someramente, el panorama político que vivía nuestro país en la década de los veinte, bajo el predominio del caudillismo, representado en la figura del general Alvaro Obregón, quién de una u otra manera, influía en todos los aspectos de la vida nacional. Precisamente esas reformas constitucionales se vinieron preparando por los partidarios del obregonismo encabezados obviamente, por el propio héroe de Celaya, al concebir y diseñar la estrategia reeleccionista y de fortalecimiento del sistema presidencial para ejercer con mayor amplitud el poder político. Obregón -refiere Guillermo Chao-, formuló y propuso el primer proyecto de esas reformas constitucionales mediante una declaración en abril de 1926 que, de entrada, era una aberración jurídica, porque de acuerdo con el mismo texto de la Carta Magna el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República, a los miembros del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados y, en aquel momento, el caudillo sonoreense no reunía ninguna de esas tres calidades, y sin embargo, dicha propuesta se llevó a cabo el 25 de noviembre de 1926, quedando libre el terreno para la reelección del general Alvaro Obregón. El texto del artículo 13 disponía.

El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre; durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto, pero pasado un período constitucional, el ciudadano que haya desempeñado el puesto podrá ser electo por una sola vez.

En 1928, ya perfilado Obregón como solitario aspirante a la presidencia, después de los asesinatos en 1927 de los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, únicos opositores a su candidatura, nuevamente sus partidarios, agrupados en el Centro Director Obregonista, propusieron diversas reformas constitucionales entre las que destacan la ampliación del período presidencial de cuatro a seis años, la inamovilidad del Poder Judicial Federal y el control político del Distrito Federal por el Presidente de la República. Así, el 24 de enero de 1928 se reformó nuevamente el artículo 83 constitucional estableciendo que

El presidente entrara a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato

Por lo que respecta a la otra enmienda constitucional, la referente a la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, se concreto de la siguiente manera.

El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Sobre este asunto, el constitucionalista Jorge Carpizo ha señalado que las reformas a la Constitución General de la República efectuadas en el periodo 1926-1925 no tenían otra finalidad que la de fortalecer al sistema presidencial mexicano

Desafortunadamente, entre dichas reformas también se suprimió el sistema municipal tanto en el Distrito Federal como en los territorios federales, reservándose el Presidente de la República el control político y administrativo de la capital del país, con una centralización de atribuciones y facultades, a través de un órgano centralizado y de un servidor público, que era libremente designado y removido por el titular del Poder Ejecutivo Federal

Como consecuencia de esa reforma constitucional en ese mismo año de 1928 se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal donde se substituye la figura del gobernador, por la del Jefe del Departamento, así como el régimen de ayuntamientos municipales por órganos desconcentrados dependientes del Departamento del Distrito Federal denominados Delegaciones Políticas. Con esta decisión, dice Guillermo Chao, de un plumazo, se terminó con 404 años de historia municipal en la ciudad de México, pero para entender esta decisión desde el punto de vista del obregonismo habría que considerar el momento político que se vivía. El real opositor de Obregón, el general Francisco Serrano, se desempeñaba como gobernador del Distrito Federal. El ayuntamiento de la ciudad estaba dominado por militantes del Partido Laborista, opositor a la reelección, y, por si fuera poco, la plaza militar más importante del país estaba comandada por el general Eugenio Martínez Jefe de Operaciones Militares del Valle de México y partidario de Serrano y Arnulfo R. Gómez. En torno a estos eventos, acota Guillermo Chao.

Con el gobierno, los obreros y la tropa de la ciudad de México en contra, Obregón hubiese tenido muy pocas oportunidades de alcanzar la Presidencia de la República, aunque resultara vencedor en las elecciones. Más tarde vendría la depuración sangrienta de Serrano y Gómez con todos sus seguidores y simpatizantes, la expulsión del país de Martínez, y con las modificaciones constitucionales, si bien los habitantes de la Ciudad de México se convierten en

ciudadanos de segunda al no poder elegir mediante sufragio directo a sus gobernantes, en cambio, el Presidente de la República tuvo desde entonces y por casi 70 años el control total, político, militar y de fuerza pública, sobre la capital del país

Independientemente de los aspectos legales de la iniciativa de reforma constitucional emprendida por Obregón, éste contaba entre los legisladores federales con un importante grupo de simpatizantes que acogieron rápidamente sus intenciones reeleccionistas y centralistas, resultando comprensible, sostiene Luis Javier Garrido, que por esta razón Alvaro Obregón podía emprender tales proyectos de reformas e inclusive llevarlas a cabo. Si bien la capital del país no le era afín desde el punto de vista militar y político, por el contrario tenía dominado por completo al Congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados con 150 parlamentarios que tras su muerte conformaron el llamado Bloque Revolucionario Obregonista. Así, aunque sin un argumento sólido, pero teniendo como aliados a los integrantes del Congreso, que mostraron una actitud sumisa y antidemocrática -a diferencia de la posición vigorosa y de avanzada que adoptaron en 1917-, Obregón logró la aprobación de sus aspiraciones reeleccionistas y, de paso, la de tomar el control político total de la capital del país. Sin embargo, en su estrategia por reasumir el poder y fortalecer al sistema presidencial que estaba próximo a ejercer, Obregón no contó con la decisión de un fanático de nombre José de León Toral que, el 17 de julio de 1925, lo siguió hasta el restaurante La Bombilla para asesinarlo, evitando así la aplicación de la reelección presidencial, como señala Carpizo, no sólo en este caso sino hacia el futuro, al desterrar tal posibilidad del texto constitucional el 29 de abril de 1933, sin que pudiera ser aplicada, ni a su original promotor, ni a ningún otro presidente hasta la fecha.

Después del magnicidio, con los obregonistas dominando el panorama político, pero sin líder, el presidente Plutarco Elías Calles se vio obligado a dar una transformación radical al movimiento revolucionario, transformación que cristalizó en su cuarto y último informe de gobierno a la Nación, el 1° de septiembre de 1928. Aprovechando el mensaje político enfatizó que en México la categoría de pueblo y gobierno de caudillos había terminado para pasar a la de pueblo de instituciones y leyes, dando forma poco después al comité organizador que fundaría el 4 de marzo de 1929 al Partido Nacional Revolucionario. La etapa contemporánea hacía su entrada en la historia de México.

La modificación de la fracción IV del artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, al definir que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, y que lo ejercería a través del órgano u órganos que determinara la ley respectiva requería obligatoriamente una ley que la reglamentara y, en consecuencia, el 31 de diciembre, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que de conformidad en su artículo 1° transitorio, comenzó a regir el primero de enero de 1929, derogando todas las leyes y disposiciones relativas a la organización municipal del Distrito y Territorios Federales que se le opusieron.

El ordenamiento definió en sus primeros artículos la extensión y límites del Distrito Federal, cambió la denominación de municipalidades por Delegaciones y creó el Departamento Central, el cual quedó formado por las extintas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac. Las trece Delegaciones restantes que, junto con el Departamento Central, constituían el Distrito Federal eran Guadalupe, Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, -que por reforma de 1931 cambió ese nombre por el de Álvaro

Obregon-, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Istapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. También, se fijaron los límites del Departamento Central y de cada una de las Delegaciones

Dispuso que el Jefe del Departamento Central sería auxiliado en sus funciones por un Consejo Consultivo, en el que estarían representados los diversos sectores activos de la población del Distrito Federal, instancia creada con facultades muy limitadas pues las funciones que se le otorgaron fueron esencialmente de opinión, revisión y consulta, subordinando su actuación al Jefe del Departamento Central y a los Delegados. También especificaba las funciones del Departamento pero confundía las administrativas con las cívicas y las políticas, omitiendo gravemente señalar la organización interna del Departamento

Se creó también la Dirección General de Rentas del D.F., encargada de la recaudación de rentas, derechos e impuestos, así como de los gastos derivados de los servicios públicos. Se dispuso que los ingresos del Departamento serían los provenientes de sus propios bienes, de los derechos que se establecieran por la prestación de determinados servicios y de los impuestos que determinara el Congreso de la Unión al aprobar la ley de ingresos relativa. La ley regulaba la prestación de los servicios públicos y fijó la normatividad y los requisitos que debían cumplir los contratistas, previéndose un capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores, en el que se disponía que no procedía acusación contra el Jefe del Departamento, en caso de delitos oficiales o del orden común, si el pleno del Tribunal Superior de Justicia no declaraba que había datos suficientes para ello, lo cual constituía una verdadera inmunidad para dicho funcionario. En cuanto al despacho de los asuntos administrativos, el Jefe del Departamento disponía del personal burocrático que señalaba el presupuesto de

egresos de cada año, formando parte de la estructura superior, además del Jefe del Departamento, el Secretario General, el Oficial Mayor, y el Tesorero.

Al desaparecer el régimen municipal el legislador dio a la autoridad encargada del gobierno de la ciudad de México una forma irregular y absurda desde el punto de vista jurídico y político al considerarlo como un departamento administrativo, equiparándolo con los organismos de la administración pública federal que tienen a su cargo auxiliar al Ejecutivo en la tarea de administrar servicios públicos. En efecto, la desaparición del Municipio Libre en el territorio del Distrito Federal no tuvo una solución congruente en cuanto al órgano y la estructura que debía de hacerse cargo, a partir de aquel momento, del gobierno de la capital.

La fórmula de un Departamento Central, en los términos en que fue concebido por el constituyente permanente y adoptado por la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal en abril de 1934 y retomada por el ordenamiento vigente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promulgada el 16 de diciembre de 1977, constituye un agravio más para los habitantes de la ciudad de México y una contradicción con nuestro régimen jurídico, ya que la propia constitución de 1917, en su artículo 90, encuadraba como Organos Auxiliares del Ejecutivo a los departamentos administrativos, pero única y exclusivamente en áreas vinculadas a servicios públicos. Lo anterior se desprende del proyecto de ley correspondiente que, expresamente, estableció que los departamentos administrativos eran órganos para auxiliar al Ejecutivo en las funciones meramente administrativas, referentes al servicio público que nada tiene que ver con la política.

"La apasionante riqueza de datos que nos ofrece una imagen viva de la ciudad capital nos indica, sin mucho esfuerzo, que hay una aberración grave cuando se concibe en términos puramente administrativos la entidad donde están asentados los poderes federales. De alguna manera es como si la historia no hubiera existido, como si no existiere una vocación democrática en todos los esfuerzos políticos de los mexicanos."¹²

Es una aberración jurídica porque todas las constituciones democráticas radican la soberanía en el voto popular. Esta norma no tiene excepción. Este hecho se agrava todavía más porque la constitución del 17 fue muy explícita al definir a los departamentos administrativos.

Es una aberración política porque al transformar al órgano de gobierno de la ciudad más poblada del país en un departamento administrativo se conculcan los derechos políticos de una inmensa masa de gobernados, despojándolos del derecho para elegir a las autoridades más directas de una urbe gigantesca donde la solución de los problemas más que en ninguna otra parte reclama consensos, mecanismos participativos y ejercicio pleno de derechos políticos.

Es una aberración administrativa porque la prestación moderna de los servicios públicos y la defensa de los intereses mayoritarios es en la sociedad actual un derecho social de masas que exige coparticipación y corresponsabilidad. La respuesta eficaz a las demandas de una sociedad cada vez más contestataria y participativa repudia un solo camino. La vía administrativa de espaldas a los gobernados. Detrás de estas aberraciones una actitud obtusa levanta un tabú político. el carácter intocable del Jefe del Departamento del Distrito Federal, su conversión en un coto cerrado del Poder Ejecutivo, muchas veces llamado por la

¹² MAYER, J. P. Trayectoria del Pensamiento Político. 10a ed. Edit. F. C. E. México, D. F. 1982. Pág. 47

opinión pública la caja chica del Presidente. Así, el tabú, es decir, lo sagrado, lo que no se puede tocar, desde Tenochtitlan hasta nuestros días, pasando por la Colonia y el México Independiente fue y sigue siendo un asiento de la corrupción, como ha quedado demostrado por la voracidad de los conquistadores, por la frivolidad de Santa Anna, por el autoritarismo de Díaz, y por los esfuerzos, durante la lucha de facciones, por cercar y controlar, de un modo absurdo y total la vida pública y política de la capital del país.

Conviene recordar ahora que no obstante la reforma política de 1993 y la de 1996, mientras no entre en funciones el Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido por votación popular directa, la capital de la República seguirá siendo gobernada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal designado por el Presidente de la República.

En este sentido, la regresión democrática de la reforma constitucional de 1928, se dio en una doble vía: por una parte, limitando a los habitantes de la ciudad de México en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y, por la otra, al imponerles como entidad responsable de su gobierno a un órgano jurídicamente aberrante y administrativamente inoperante, sin la más mínima posibilidad de participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas.

Continuando con la evolución del Distrito Federal y antes de entrar al análisis de la etapa de reformas políticas que gradualmente fueron llevando hasta la apertura democrática que hoy experimentamos, me detengo en dos reformas más: la de 1941 impulsada por Manuel Avila Camacho, que promulgó una ley orgánica reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional, denominada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que se refería exclusivamente a esta entidad. Por primera vez se incorpora el

concepto de Departamento y se establecen nuevas condiciones y reglas relativas a la concepción, estructura y funcionamiento de ésta dependencia, siendo las más significativas

Se encomienda el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y auxiliado por un Consejo Consultivo, por los Delegados y Subdelegados Políticos, el Secretario General, el Oficial Mayor y los Directores Generales.

En cuanto a los requisitos exigidos para ser Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Ley solo estableció tres: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener 35 años cumplidos de edad. En cambio para Secretario General, dicha ley fue un poco más exigente al requerir el título de abogado.

Al Jefe del Departamento le corresponde la representación legal del Distrito Federal, y como titular de un órgano administrativo, nombra y remueve, con aprobación del presidente de la República al secretario general, oficial mayor, y directores generales. En cuanto a sus otros auxiliares, dentro de la división territorial, nombra a los delegados y subdelegados sin la aprobación previa del presidente así como a todos los funcionarios encargados de la administración de los servicios públicos locales. Disponiendo igualmente que la hacienda pública estaría a cargo de la Tesorería del Distrito Federal.

Con esta ley orgánica se reorganiza al Departamento del Distrito Federal, asignándole ordenadamente las funciones que desde un punto de vista legal y técnico debería asumir un ayuntamiento, como lo son dirigir la actividad política y

gubernativa y proporcionar los servicios públicos, incluido el de seguridad y las acciones cívicas

Una de las intenciones torales de esta ley fue, sin duda, la búsqueda de mecanismos que equilibraran la ausencia de la elección popular de autoridades administrativas en la capital, propiciando una mayor participación ciudadana, por lo cual se reiteró la existencia del Consejo Consultivo, institución creada en la legislación anterior, insistiendo en su integración con representantes de los sectores representativos de la sociedad, sobre todo de los económicamente activos y organizados, encomendándoles funciones de apoyo y supervisión sobre la actividad de las autoridades administrativas y la prestación de los servicios públicos locales. Sin embargo, desde su nacimiento resultó una institución simbólica, inoperante y carente de una auténtica representación y participación de los habitantes de la capital, conviniéndose en aduladores y comparsas del Jefe del Departamento del Distrito Federal en turno, lo que originó su repudio y desaparición en 1995. En este sentido, comenta Luna Arvizu, que la participación del congreso consultivo en la administración municipal es, pues, simbólica, y que la ley de 1928 fue mas avanzada puesto que dejo a la decisión final del Presidente de la República, los puntos de discrepancia entre el Jefe del Departamento y los Consejos (los había en las Delegaciones), dando así cierta validez a sus resoluciones que no eran simples opiniones o puntos de vistas técnicos.

La segunda reforma es de 1945. Con ella se introdujeron enmiendas y adiciones a la ley orgánica, publicándose el ultimo día del año siguiente un decreto legislativo que estableció nuevas normas para una mejor organización y funcionamiento del Distrito Federal: se ratifica el principio constitucional que encomienda al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal ejercido por un funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal,

nombrado y removido libremente por él. Determina la permanencia de los órganos encargados de atender los servicios públicos esenciales en la ciudad, encomendados a 10 Direcciones Generales y a la Jefatura de Policía. En cuanto a materia hacendaría, establece la obligación de formular y presentar anualmente a la Secretaria de Hacienda, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, el proyecto de su presupuesto de egresos y la facultad de ejercerlo, previa aprobación de la Cámara de Diputados. En general el propósito de esta nueva legislación reglamentaria fue la de señalar de manera más clara la distribución de competencias y las facultades de las diversas autoridades de esta dependencia

CAPITULO SEGUNDO

LA MANIFESTACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

- A. ADECUACIONES CONSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MEXICO A PARTIR DE 1952 A 1972.
- B. LA CIUDAD DE MEXICO Y LA REFORMA POLITICA DE 1977
- C. LA CIUDAD DE MEXICO Y SU REFORMA POLITICA DE 1986-1987

A - ADECUACIONES CONSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MEXICO A PARTIR DE 1952-1972

Después de la segunda guerra mundial el mundo entro en una compleja etapa de transformación y cambio. No se trata, tan solo de la reconstrucción de las economías destruidas por la confrontación bélica ni del auge del movimiento de liberación nacional que terminó con el colonialismo en Asia, Africa y América Latina; se trata, en rigor, de una reorientación de la economía y la organización política a escala planetaria producto de la vertiginosa revolución científico-tecnológica, la racionalización de los mercados y la tendencia hacia la globalización de la economía. Si no tomamos en cuenta fenómenos tan importantes, como la disolución de la Unión Soviética, por ejemplo, la principal expresión de esta reorientación esta localizada en la Reforma del Estado, es decir, la tendencia a mejorar la relación entre los gobiernos, las autoridades constituidas bajo el imperio de la ley, con la sociedad civil, la mayoría de la población cada vez más consciente, contestataria y participativa, cada vez más exigente en la defensa de los derechos políticos y humanos de los individuos y en la protección de los intereses de etnias y minorías discriminadas. Ningún país en ningún continente escapa a este proceso de reorientación del Estado moderno. Unos más temprano, otros más tarde, pero todos se han sumado a la nueva corriente que busca adecuar estructura y funciones del Estado de cara al próximo milenio. México se encuentra entre los países que llegaron tarde al cambio. En efecto, durante el periodo que va de 1952 a 1972, el país reacciona con tibieza a las nuevas demandas, hoy pagamos las consecuencias

"Así es: México, sin incorporarse de manera plena a las tendencias del cambio, aunque bajo el influjo de las mismas, inicia una serie de enmiendas, parciales y limitadas, tanto al texto constitucional como a algunos ordenamientos

secundarios, en un esfuerzo por responder de alguna manera a los reclamos de la sociedad que planteaba un saneamiento de la política, de los procesos electorales y de la democracia en general. La primera de estas reformas, muestra de lo que decimos, se produjo hasta 1977. Esta constituye el punto de arranque que explica los intentos por mejorar la vida política del país: las reformas de 1993 y 1996.¹³

No obstante que las modificaciones constitucionales anteriores a la de 1977 no afectaron de manera especial y directa la estructura del Distrito Federal, por su importancia en el proceso de evolución de nuestro sistema democrático, se mencionan brevemente.

El primer esfuerzo por incorporar a nuestro país en la vía de las transformaciones democráticas contemporáneas se inicia en 1953. La reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales permitiría a la mujer votar y ser votada en elecciones de cualquier nivel ya que hasta esa fecha solo podía hacerlo en elecciones municipales. La presencia de la mujer en los comicios, además de que duplicó el padrón, dio estabilidad a los procesos electorales. Con esta decisión se dio fin a la añeja discusión que impedía la participación femenina en los comicios federales, argumentando, los que se oponían a ella, que al no tener una vigorosa presencia en la actividad laboral y agraria o que podría ser fácil instrumento del clero, se les debería mantener alejadas de las urnas. Como un dato interesante a este respecto, vale la pena recordar, que no obstante la importancia que reviste el voto femenino en la vida democrática de cualquier país, este derecho no ha sido otorgado de manera uniforme en todos los Estados. Así por ejemplo, en países altamente desarrollados como Italia, la mujer comenzó a votar en 1946, en Bélgica en 1945, en Suiza en 1951 y en Francia, país pionero de la universalización del

¹³ ARNAIZ AMIGO, Aurora Ética y Estado, 5a ed., Edit. Textos Universitarios /UNAM 1975. Pág. 87

voto, el sexo femenino comenzó a sufragar en 1946, casi un siglo después que se instituyera en 1845 para los hombres. En algunos países árabes, como Arabia Saudita, aún no ejercen las mujeres este derecho consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Poco antes de esta reforma, en diciembre de 1951 se promulgó una nueva Ley Federal Electoral para regular la contienda por la presidencia de la República de Adolfo Ruiz Cortines y el General Enriquez Guzmán, hombres surgidos de la ideología revolucionaria. Esta ley creó la Comisión Federal Electoral, órgano electoral que rigió la vida del país en esta materia hasta ser substituido en 1990 por el actual Instituto Federal Electoral, amplió el régimen de los partidos políticos al establecer su corresponsabilidad en la organización y vigilancia de las elecciones, dando forma acabada al Registro Nacional de Electores como un servicio público permanente y encargado de expedir la credencial para votar y de mantener actualizado el padrón electoral ciudadano.

En 1963, con una reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución, frente a un panorama caracterizado por una débil y desvertebrada oposición política, se establece el primer sistema camarál mixto, dando acceso a los partidos de oposición a la Cámara de Diputados, bajo el principio de diputados de partido. Esta reforma permitió que en la elección federal subsecuente, en 1964, se incorporarán al trabajo legislativo de la Cámara baja 35 diputados de los partidos de oposición: 20 del PAN, 10 del PPS, 5 del PARM.

En diciembre de 1969, como consecuencia directa del movimiento estudiantil violentamente reprimido en 1965, se produce una reforma constitucional al artículo 34 fracción 1 que reduce la edad para que los jóvenes puedan ejercer su derecho al sufragio, de 21 a 15 años, y poco después, bajo sala

misma tónica, en el año de 1972, con otra reforma constitucional a los artículos 55 y 55 se reduce la edad mínima para tener derecho a ser votado como diputado de 25 a 21 años y de 35 a 30 años como senador, ampliando en conjunto el margen de voto activo y pasivo a los jóvenes. La reforma amplió el sistema de diputados de partido, al reducir el porcentaje de la votación nacional para tener derecho a esta distribución de 2.5% a 1.5%, ampliando, igualmente, el número de representantes populares que bajo este principio podría tener cada partido de 20 a 25, viendo incrementada su presencia la oposición en los comicios de 1973, con 25 diputados del PAN, 10 del PPS y 7 el PARM.

B.- LA CIUDAD DE MEXICO Y LA REFORMA POLITICA DE 1977

Todas las reformas anteriores resultaron insuficientes para debilitar la presión social y el impacto público y político del movimiento estudiantil del 65, a esta compleja situación caracterizada por el incremento de las demandas populares se sumó la intolerancia gubernamental para otorgar el registro legal a los partidos de izquierda que actuaban en la clandestinidad y el incremento de la guerrilla urbana en la capital y en algunas otras ciudades importantes del país. En este contexto se produjo en 1977 la primera reforma político-electoral profunda del presente siglo con la modificación de los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 78, 90, 93, 97 y 115 constitucionales. La reforma esencialmente estableció

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y la incorporación de la figura del registro condicionado que permitió a las organizaciones políticas nacionales registrarse y participar en los comicios, pudiendo obtener su registro definitivo al alcanzar el 1.5% de la votación.

La substitución del sistema de diputados de partido por el de representación proporcional, aumentando la Cámara de Diputados de 300 a 400 legisladores, siendo las cien nuevas curules otorgadas a los que eran electos bajo el nuevo principio, por lo que se incrementó de manera importante, la presencia de los partidos de oposición en este órgano legislativo con 104 posiciones, al ser aplicada en la elección del año de 1979

En cuanto al Distrito Federal, con una reforma a la fracción VI del artículo 73, por primera vez se incorporó al texto constitucional una de las instituciones más importantes de la democracia semí directa, el referéndum. La base segunda de dicha fracción preveía que.

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señale."¹⁴

Esta importante disposición constitucional que formaba parte de lo que parecía un verdadero avance democrático y una real intención de dar a los habitantes del Distrito Federal un mecanismo efectivo y eficaz de participación en la toma de decisiones públicas fundamentales en la capital del país, fue retomado por la legislación secundaria, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1978, que lo reglamentó Sin embargo, todo quedó en una buena intención, pues no existió la voluntad política, ni para regular detalladamente en la legislación secundaria, ni para poner en practica este importante avance democrático. De tal suerte que nunca se llevó a cabo ni se ha llevado hasta la fecha referéndum alguno en nuestra ciudad Y así como graciosamente apareció

¹⁴ HELLER, Hermann Teoría del Estado 9a. ed. Edit. F.C.E México, D.F., 1984 Pág 110

en el texto constitucional este instrumento esencial de los países democráticos contemporáneos, de la misma manera desapareció sin mayor cuestionamiento en la subsecuente reforma política en 1986

La experiencia histórica demuestra que en materia de democracia no es suficiente que autoridades y gobernantes tengan buenas intenciones y las cristalicen en leyes. Se requiere, antes que nada, que exista una verdadera voluntad política de cambio, voluntad que debe expresarse en programas de seguimiento y mecanismos de evaluación que permitan garantizar que los textos legales se plasmen en la vida institucional y ciudadana, para que no queden en letra muerta

La nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, resultó un cuerpo normativo avanzado en el contexto de una reforma administrativa integral que el Presidente de la República en turno llevó a cabo. El punto de partida fue la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que substituyó a la obsoleta de Secretarías y Departamentos de Estado. De esta manera, la ley secundaria que regula el gobierno de la ciudad de México, incorporó cambios significativos en la estructura jurídica y administrativa de esta dependencia y en las facultades y atribuciones de sus funcionarios, adecuándolos a las de las demás secretarías de estado y órganos de la administración pública federal, quedando incorporado el Departamento del Distrito Federal como una dependencia más de esta estructura piramidal que depende jerarquizadamente del titular del Poder Ejecutivo Federal. Particularmente resultó novedosa la estructura de los nuevos órganos de colaboración ciudadana, incorporando ahora el concepto vecinal. La ley se estructura a partir de seis capítulos, que a grandes rasgos abordan los siguientes temas.

La primera parte contempla las atribuciones del encargado de gobernar el D. F. en nombre del Presidente de la República. El texto es contuso. Primero menciona al Jefe del Departamento sin vincularlo al Distrito Federal. Poco más adelante da entrada de golpe a una nueva figura: el Regente de la ciudad. La intención de ocultar la aberración administrativa que significa la existencia de un Jefe de Departamento al frente de un órgano de gobierno que tiene la responsabilidad de conducir los asuntos políticos y públicos de un complejo conglomerado humano tal vez tenía intenciones democráticas. Sin embargo, se empleó al más desafortunado de los términos, la regencia, que con su tufo aristocrático remite a las monarquías. La ley clasifica los órganos centralizados y desconcentrados de la dependencia quedando de la siguiente manera:

Organos centralizados.

a) Secretaría General de Gobierno "A"	b) Secretaría General de Gobierno "B"
c) Secretaría General de Obras y Servicios Públicos.	d) Oficialía Mayor
e) Contraloría General	f) Tesorería del Distrito Federal
g) 17 Direcciones Generales: De Acción Social y Cultural	De Construcción y Operación Hidráulica.
De información, análisis, estadísticas y programación de estudios administrativos.	Jurídica y de Gobierno
De Obras Públicas.	De Planificación.
De Policía Tránsito.	De Promoción Deportiva
De Promoción Económica.	De Protección Social y Servicio Voluntario.
De Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social.	Del Registro Público de la Propiedad
De Relaciones Públicas.	De Servicios Administrativos.
De Servicios Médicos.	De Trabajo y Previsión Social.
De Turismo	

Organos Desconcentrados

a) 16 Delegaciones Políticas:	
Alvaro Obregón	Iztapalapa
Azcapotzalco	Magdalena Contreras
Benito Juárez	Miguel Hidalgo
Coyoacán	Milpa Alta
Cuajimalpa de Morelos	Tláhuac
Cuauhtémoc	Tlalpan
Gustavo A. Madero	Venustiano Carranza
Iztacalco	Xochimilco.
b) Comisión de Desarrollo Urbano	c) Comisión Técnica Ejecutiva del Metro.
d) Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.	e) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario
f) Almacenes Generales para los trabajadores.	g) Planta de Asfalto.

Organismos Descentralizados.

a) Sistema de Transporte Colectivo Metro	b) Servicio al Transporte Eléctrico
c) Industrial de Abastos.	d) Servicio Público de Boletaje

En cuanto a la función jurisdiccional se precisa que son competentes en materia local el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Siguiendo la metodología impuesta por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con criterios de actualización las atribuciones del Departamento se agrupan en áreas de Gobierno, Jurídicas y Administrativas, de Hacienda, de Obras y Servicios Públicos, Sociales y de Obras, regulando en forma clara el régimen de prestación de servicios públicos, su concesión y el régimen patrimonial de la dependencia. Finalmente, para dar respuesta a los reclamos de más espacios de participación ciudadana, establece un sistema de órganos de colaboración vecinal y ciudadana, sobre la base de una estructura piramidal, que arranca de los Comités de Manzana. Dispone la elección directa de un Jefe de Manzana, contempla la

existencia de una Asociación de Residentes integrada por cada Comité de Manzana de las distintas, colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, las que a su vez integran una Junta de Vecinos por cada Delegación, conformándose la cúspide de esta estructura, por el Consejo Consultivo compuesto por los 16 presidente de las Juntas de Vecinos

C. LA CIUDAD DE MEXICO Y SU REFORMA POLÍTICA DE 1986-1987.

En la víspera del proceso electoral federal de 1988 existía en el país un ambiente inédito. Después de muchos años, se vislumbraba una contienda electoral competida, particularmente por la presidencia de la República. La novedosa situación se debía a dos fenómenos: por un lado, al hecho de que las fuerzas políticas actuantes reflejaban un mejor nivel de organización y un mayor grado de conciencia ideológica plasmado en la presentación y publicación, por primera vez y por mandato legal, de plataformas electorales mínimas, para que los partidos políticos dieran a conocer a la ciudadanía su diagnóstico del país, el examen de los problemas nacionales y sus ofertas de solución y; por el otro, la presencia de una actitud más consciente y más reclamante de parte de la sociedad civil, exigiendo mayores espacios de participación política y demandando un cambio profundo que modificará en beneficio de las mayorías el rumbo de la nación.

Así, como respuesta a las demandas sociales provocadas por la crisis económica y por sí reclamo reiterado de procesos electorales transparentes, creíbles y apegados a la legalidad, a partir de la conformación de órganos electorales confiables y del respeto irrestricto al voto se produce la segunda trascendente reforma política, mediante dos iniciativas de reforma constitucional la primera a los artículo 52, 53, 54, 56, 60 y 77, que originó la promulgación del

Código Federal Electoral y la creación de la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal y la segunda, casi un año después que, al modificar los numerales 73, 79, 89, 110, 111 y 127, sentó las bases para la operación y elección de este importante órgano reglamentario local

Precedida por la celebración de varias reuniones de trabajo a nivel local y regional, bajo la modalidad de audiencia pública de consulta, impuestas por el sistema de planeación democrática, se concretó esta primera enmienda constitucional con la promulgación del primer Código de la materia: el Código Federal Electoral ordenamiento que contiene todas las normas relativas al fenómeno electoral. El Código publicado el 12 de febrero de 1987, incluye derechos novedosos y más amplias prerrogativas para los partidos

Se amplía el sistema de representación proporcional en la Cámara baja al incrementar de 100 a 200 los Diputados electos bajo este principio:

Se prevé la renovación del Senado por la mitad cada 3 años, se establece por primera vez el financiamiento público a los partidos políticos;

Se reduce el lapso para los cómputos distritales de 7 a 3 días y,

Se fortalece el sistema judicial electoral al crear el primer Tribunal en la materia, el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Además, como quedó señalado, se impone la obligación a los partidos de publicar en cada proceso electoral sus ofertas políticas a través de plataformas electorales mínimas. De manera señalada se instituye la Asamblea de Representantes de la capital. Sin embargo, en la primera reforma al texto

constitucional únicamente se previó su existencia, atribuciones y facultades pero hubo que abrir otro debate para precisar los mecanismos de su integración y la forma de elección de sus miembros, por lo que la segunda reforma se plasmó en enero de 1988, adicionando el libro Noveno al Código Federal Electoral casi un año después

CAPITULO TERCERO

- A. LA CIUDAD DE MEXICO Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
- B. LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DE COFIPE
- C. LA CIUDAD DE MEXICO Y LA NUEVA ESTRUCTURA DE GOBIERNO A PARTIR DE 1993
- D. LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS.
- E. LA REFORMA POLITICA DE 1996 A 1997 Y EL PRIMER GOBERNADOR ELECTO DE LA CIUDAD DE MEXICO
- F. APORTACIONES DEL CAMBIO POLITICO DE LA CIUDAD DE MEXICO EN 1997

A. LA CIUDAD DE MEXICO Y LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Durante la década de los ochentas asistimos a un proceso de cambio en la vida democrática que abarco prácticamente todos los continentes. Teniendo como base una tenaz defensa de los derechos humanos, la sociedad civil comprendió que a través del ejercicio electoral podía influir en la toma de decisiones que afectan el crecimiento, la atmósfera jurídico-social y la calidad de la vida. Frente a demandas cotidianas como el derecho a la justicia, a una eficaz seguridad pública, a la protección del medio ambiente o a la aspiración de una paz permanente, quedó de manifiesto que la participación ciudadana y el fortalecimiento de la conciencia jurídica de la población, están vinculados a un régimen moderno y competitivo de partidos y, especialmente, a la creación de instituciones que den cauce legal a la solución de las demandas sociales y que propicien una mayor y mejor democracia. En este marco, de exigencia colectiva para que sean creados órganos plurales, que abanderen las demandas ciudadanas plasmadas en los programas de los partidos y que estas se traduzcan en acciones concretas, es que surge la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como una instancia de avanzada en la larga lucha por la democratización integral en la ciudad de México y por la recuperación del ejercicio pleno de los derechos políticos de sus habitantes.

Durante la segunda mitad de 1986, inaugurando una nueva modalidad impuesta por el Sistema de Planeación Democrática, se llevó a cabo un amplio proceso de audiencias públicas de consulta para la Renovación Política y Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, consulta que fue calificada por algunos como un referéndum no escrito en la ley, por la conciencia colectiva existente de la necesidad de ampliar los espacios de participación política en la ciudad sede de los poderes federales, para que los ciudadanos

analizarán, discutirán y propondrán soluciones viables a los problemas, que diariamente les aquejan y para intervenir en la toma de las decisiones. Desde el primer momento la discusión de los temas en los foros de consulta se centró en cuatro opciones:

1. Determinar si el Distrito Federal deber ser tratado como una entidad federativa igual a las otras que integran la federación
2. Si se debe convertir el Distrito Federal en un estado más, manteniendo un territorio reducido dentro de él para seguir siendo el asiento de los poderes federales.
3. Tomar la prescripción Constitucional para engir este territorio en un Estado mas de la federación y trasladar los poderes federales a otra entidad federativa y,
4. Crear un congreso local para ampliar los espacios de participación política de los habitantes de la capital.

En torno a estos cuatro puntos debatieron los partidos políticos, las organizaciones académicas y sociales, los especialistas y en general la ciudadanía. La discusión finalmente se polarizó en dos posiciones: la creación del Estado 32 o la instauración de una Asamblea Legislativa que permitiera a los habitantes del Distrito Federal acceder a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México, sin confrontar a los poderes locales y federales. En virtud de que el partido político mayoritario, el Revolucionario Institucional, se inclinaba por la segunda opción, esta fue finalmente la que se

impuso, transformándola en iniciativa de reforma constitucional que modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional para disponer en su base tercera.

"Cómo un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos establecerá lo que determine la ley.

Los representantes a la Asamblea serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente "¹⁵

Cómo en los años 1824, 1857 y 1917, hubo discusiones en torno a la conveniencia o inconveniencia de que siguiera estando en la ciudad de México el asiento de los poderes federales. Desde luego que nuevamente la posición en la que coincidían las primeras de las tres opciones arriba mencionadas, se centró en la necesidad de la creación de una entidad federativa en la que actualmente es el Distrito Federal, por razones democráticas, y que, en todo caso, la ubicación física de los poderes federales debería de circunscribirse al centro histórico. Por el otro lado, los argumentos torales en contra fueron esencialmente los siguientes: la inconveniencia de erigir un nuevo Estado con una población mucho mayor a diez millones de habitantes, que provocaría una posición de superioridad del gobernador frente al Ejecutivo Federal; que al contar ambas instancias de gobierno con elementos de fuerza pública prácticamente comparables, e inclusive con la posibilidad de ser menor para el federal, se provocaría una colisión entre ambos

¹⁵ JELLINEK, Georges. Tratado de Teoría General del Estado 2a. ed. Edit Albatros Barcelona. España, 1952 Pág. 310

poderes, que la partición en municipios del Distrito Federal acarrearía problemas graves en la prestación de los servicios públicos, por haberse desarrollado estos desde hace muchos años de manera unitaria, y en cuanto a lo democrático, que más que considerar a los habitantes de la capital de la República ciudadanos de segunda, eran realmente privilegiados al concentrarse aquí servicios de mayor calidad, subsidios y una infraestructura educativa, cultural, de asistencia médica, y en general de todos los servicios así como mayores oportunidades económicas e industriales, además de que al elegir al presidente de la República, los capitalinos eligen simultáneamente a quien los gobierna localmente. En síntesis, que por motivos históricos, políticos y económicos era inconveniente trasladar los poderes federales a otro lugar, criterio que finalmente prevaleció orientándose la decisión, como ya se ha señalado, al establecimiento de una nueva instancia de representación ciudadana, con la elección directa de los representantes, para la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad, a través de una limitada facultad reglamentaria sobre los servicios públicos locales, y de una también limitada tarea de gestión y supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal

Por considerarse de interés para los propósitos del presente trabajo, se reproducen algunos de los planteamientos vertidos en el dictamen legislativo que dio origen a la Asamblea de Representantes, que fue presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados por las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y del Distrito Federal, integradas desde luego en forma mayoritaria por diputados del Partido Revolucionario Institucional.

.. A partir de su evolución histórica el Distrito Federal es una institución propia del sistema federal mexicano y se distingue del resto de las unidades que lo integran. Mientras que los estados se caracterizan por contar con autoridades propias

electas por su ciudadanía, así como por estar dotados con autonomía constitucional, el Distrito no es una autoridad autónoma. Esta sujeta a la jurisdicción directa de la Federación.

La eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y la estatal, o aún de tres, al agregarse la municipal, en un mismo territorio pueden producir confusión y choque de poderes. Ya por verse la competencia estatal vulnerada por la federal. Ya por la infracción competencial de esta por aquella. El conflicto competencial no sería, en ningún caso, puramente teórico. Traería necesariamente aparejado un estado de incertidumbre e indefinición, cuando no de oposición entre autoridades y gobernados.

El constituyente previó la evolución del Distrito Federal y su transformación en un estado más de la federación. Sin embargo, un análisis detenido de la génesis de dicho precepto y de su concordancia con la determinación realizada por el constituyente de 1824 en cuanto a la creación del Distrito Federal, demuestra que la hipótesis contemplada en el artículo 44 de la Constitución vigente no permite prever la extinción del Distrito Federal como ámbito geográfico de residencia de los poderes. La disposición constitucional que se examina, previene, implícitamente, que los poderes federales habrán de asentarse en un Distrito Federal y no en un estado federado.

El hecho de que la transformación del Distrito Federal en estado de Valle de México se sujete jurídicamente a la condición de que los poderes judiciales sean trasladados a otra entidad no supone ni permite afirmar que los derechos de los habitantes del Distrito Federal se encuentren en sí mismo condicionados. Son derechos plenos de los habitantes del Distrito Federal, diversos a los de los habitantes de los estados federados en razón de que estos últimos en su carácter

de pueblo de las entidades soberanas pueden darse asimismo la forma de gobierno interno que mejor satisfaga sus aspiraciones dentro de los límites que al efecto fija el propio pacto federal. Los habitantes del Distrito Federal conservan su carácter de pueblo soberano en cuanto a la federación misma y como tales concurren a la elección de los poderes federales.

Estas comisiones ratifican la idea expresada en todas las iniciativas sometidas a estudio, de que es esta una oportunidad histórica para adecuar jurídica y políticamente la realidad del Distrito Federal a los reclamos de su población, tomando en cuenta que aquí reside cerca de una cuarta parte de la población nacional, se concentra un importante porcentaje del producto interno bruto y que se originan los más altos ingresos comerciales y financieros del país. Todo ello repercute en el desarrollo nacional de modo tal que cualquier decisión que se adopte respecto al estatuto jurídico y político del Distrito Federal y sus habitantes posee una trascendencia nacional.

Es importante señalar que, dentro del paquete de ampliación de derechos democráticos que contuvo esta enmienda constitucional, se estableció, corrió un mecanismo de mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, un derecho de iniciativa popular en relación con las materias competencia de la Asamblea, obligando a dicho órgano a turnar a comisiones y dictaminar sobre toda iniciativa que fuera presentada formalmente por la población, con un mínimo de diez mil firmas de ciudadanos debidamente identificados. No obstante que este era un derecho establecido previamente en la ley, se requería anteriormente de cien mil ciudadanos para que una iniciativa pudiera presentarse ante el Congreso de la Unión por lo que esta variación en la cifra constituyó un avance cuantitativo relevante, al permitir a los gobernados, con tan sólo diez mil firmas, la posibilidad de intervenir en la solución de problemas que les aquejan. Desafortunadamente

esta importante alternativa de participación de la sociedad civil -que ya no existe en el texto constitucional-, quedó como otra buena intención democrática, pues no fue utilizada ni por los gobernados ni por las organizaciones sociales, para contribuir en un proceso real de toma de decisiones.

Una vez abierto este nuevo canal de expresión ciudadana, por primera vez en varias décadas, los capitalinos acudieron a votar, durante los comicios del domingo 6 de julio de 1988, por una autoridad local directa. Y no obstante que se trataba de un órgano nuevo, la experiencia resultó alentadora, pues efectivamente, desde sus primeros pasos, la Asamblea de Representantes, contribuyó a revitalizar la democracia, orientando sus acciones, al reconocimiento del pluralismo, a una efectiva participación ciudadana a través de sus representantes, a la práctica de la concertación política como un instrumento útil para resolver problemas, a la supervisión de las autoridades y a la gestión de intereses locales, en beneficio de los moradores del asiento histórico de los poderes federales, justificando con creces los motivos que originaron su existencia al coadyuvar, no obstante las limitadas facultades de que fue dotada, a una verdadera dignificación de la capital de la República.

La tarea fundamental que el constituyente permanente le concedió a la Asamblea fue la de reglamentar en diversas materias relacionadas con los servicios públicos locales como: educación, salud, asistencia social, abastos y distribución de alimentos, mercados y rastro, comercio en vía pública, seguridad pública, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, preservación del medio ambiente y protección ecológica, construcciones y edificaciones, agua y drenaje, recolección de basura, vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público, fomento económico, protección al empleo y turismo, entre otros. Adicionalmente, con una

facultad análoga a la del Congreso de la Unión se estableció la obligación del presidente de la República para informar anualmente, mediante un representante, sobre el estado de la administración pública en el Distrito Federal. Se otorgó la facultad de iniciativa de ley ante el Congreso Federal sobre asuntos relativos a los servicios públicos de la capital, y la posibilidad de proponer al Ejecutivo de la Unión la atención de problemas prioritarios locales y su consideración dentro del presupuesto anual. Otras atribuciones importantes fueron: convocar a consultas públicas sobre cualquier asunto relacionado con su competencia reglamentaria, así como la ya mencionada acción de gestarías de la comunidad y de vigilancia administrativa. También se les concedió la facultad de ratificar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que fueran propuestos por el Presidente de la República.

Para ser asambleísta se exigieron los mismos requisitos que para la elección de los diputados federales, dotándolos de prerrogativas y condiciones similares, al tratárseles por igual en cuanto al fuero constitucional y posible responsabilidad penal durante el ejercicio de su encargo.

Una vez instalada, la primera Asamblea ocupó rápidamente, un espacio en la política, en la vida cotidiana, en las áreas de la docencia, en la investigación, y de manera singular, en el contenido de todos los medios de información. Recién iniciados sus trabajos, desplegó un amplio programa de iniciativas sobre diversas materias relacionadas con servicios públicos que requerían ser atendidas y actualizadas, emitiendo también varias propuestas sobre medidas e instrumentos para enfrentar los problemas y reclamos más apremiantes de la población. En su primer año de trabajo, confirmó su carácter de organización pluripartidista, convirtiéndose en un centro de convergencia de las corrientes políticas del Distrito Federal que, en gran medida, son un espejo de la nación, ratificando su carácter

de órgano e institución avanzada que a pesar de no haber sido concebida como un verdadero poder legislativo local, amplió efectivamente una enorme dosis de espacios de participación en el gobierno de la ciudad.

Su carácter plural se ostento en la estructura y composición de sus órganos de dirección y de trabajo. En la Comisión de Gobierno se dio acceso a cinco representantes de la oposición. En cuanto a las 12 Comisiones de estudio y dictamen y los 4 comités de apoyo, la pluralidad se manifestó con 5 presidentes, 12 vicepresidentes y 11 secretarios designados igualmente de asambleístas pertenecientes a los partidos de oposición

Sin temor a la duda se puede afirmar que la primera Asamblea de Representantes -haciendo eco al significado de su denominación- se convirtió en una especie de representante de las demandas de la comunidad, aún sin tener la capacidad para resolverlas por si misma, lo cual significó que éste órgano plural, para fines prácticos, en realidad asumía el carácter de un intermediario más entre los ciudadanos y el Departamento del Distrito Federal. Y a pesar de que tenía limitaciones jurídicas y un status inferior, ante las exigencias ciudadanas de gestoría, los asambleístas vinieron a substituir las labores que en ese sentido realizaban algunos diputados federales por el Distrito Federal.

La instauración de la Asamblea de Representantes marcó, después de cinco décadas de ausencia, el restablecimiento de la representación vecinal en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Hubieron de transcurrir cincuenta años para que la voz y las exigencias de las organizaciones políticas y de los ciudadanos fueran escuchadas en las altas esferas gubernamentales y se diera paso, aunque recurriendo al gradualismo, a una medida real de democratización del gobierno de la capital. Los miembros de la primera Asamblea cumplieron con

su cometido y, venciendo el gran reto que tenían al frente, lograron consolidar un verdadero órgano de representación y participación ciudadana, y lograron también trascender hacia la labor de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en beneficio de la comunidad. Aunque el pasó parecía tímido al crearse esta instancia de participación vecinal, en realidad se constituyeron tanto ésta, como la subsecuente segunda Asamblea de Representantes en una verdadera premisa para que, poco a poco, con su esfuerzo y con el reclamo y una gran presión de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales, de las organizaciones civiles, de los ciudadanos independientes, y de los propios partidos de oposición, se llegará a lo que parecía un imposible o más bien, un asunto del próximo milenio según la estrecha perspectiva de los diputados del PR' como se observa en los argumentos que, en 1987 expresaron en el dictamen arriba mencionado, a saber: ejercicio de facultades legislativas plenas de la Asamblea de Representantes y elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, avances democráticos que habrían de consolidarse, respectivamente, en las Reformas Políticas de 1993 y 1996

B.- LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DEL COFIPE.

Dentro de la práctica institucionalizada según la cual a partir de la década de los cincuentas, cada administración sexenal emprende su propia reforma política-electoral y, de manera especial, como resultado de la elección federal de 1988, la mas cuestionada y discutida de los últimos años, en la que para grandes sectores de la población quedo una gran nube de escepticismo sobre los resultados electorales presidenciales, después de la tristemente célebre caída del sistema, se promovió, de nueva cuenta otra profunda reforma legal, ahora encuadrada en un concepto más amplio, el de la Reforma del Estado, que incluía una adecuación en las estructuras políticas económicas y sociales, como sustento

del programa de modernización nacional que planteaba el recién designado Presidente de la República, quien convocó una amplia consulta nacional en materia electoral, para realizar nuevas enmiendas constitucionales en la materia.

De esta manera, precedida por intensas reuniones de trabajo en todo el país que fueron secundadas por la Cámara de Diputados, en 1989 se produjo otra reforma a varios artículos de la Constitución que fue publicada el 6 de abril de 1990. 5°, 35, 36, 41, 54, 60 y 73, que introdujo avances significativos en la conformación de un sistema abierto y competitivo de partidos y la instauración de un conjunto de órganos y procedimientos orientados a realizar procesos electorales confiables y transparentes. El logro más significativo de esta reforma se concretó en la aprobación de una nueva ley en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mejor conocido como COFIPE, que fue promulgado el 15 de agosto de 1990 y que con algunas modificaciones se encuentra en vigor. Dado que las aportaciones de este nuevo ordenamiento electoral revisten cambios fundamentales para la vida política de nuestro país, recogiendo una gran cantidad de reclamos largamente demandados por la sociedad y por los partidos de oposición, señalo las aportaciones e innovaciones relevantes:

Se canceló la desprestigiada Comisión Federal Electoral, creándose en su lugar el Instituto Federal Electoral. El organismo tiene una conformación novedosa y está orientado, aunque en forma gradual, a desprender del control del gobierno y del partido en el poder las decisiones en esta área. Sus principios centrales son la certeza, la legalidad, la imparcialidad, el profesionalismo y la objetividad, e incorpora una representación ciudadana en la figura de los Consejeros Magistrados.

Se estableció el Registro Nacional de Ciudadanos, para elaborar un nuevo padrón ciudadano con la participación directa de los partidos políticos en su confección, incluida la expedición de una credencial para votar con fotografía, como elemento de credibilidad y legalidad en los comicios

Se incorporaron procedimientos avanzados, abiertos y democráticos en aspectos claves de la administración electoral como la designación de los funcionarios de casillas, el escrutinio imparcial de los votos y, en general, sobre todos los aspectos vinculados con la preparación e integración de mesas de casillas, documentación electoral, y plazos para la remisión de los paquetes electorales, apoyándose en sistemas cibernéticos

Se incrementaron las prerrogativas de los partidos políticos con mayor acceso a los medios de comunicación, el financiamiento público y la propaganda, retomándose la categoría de partido con registro condicionado que la legislación anterior había suprimido.

En cuanto a la justicia electoral se perfeccionó el rubro, con la creación del Tribunal Federal Electoral que substituyó al anterior, aumentando su actividad y jurisdicción. De igual manera se incrementó la seguridad jurídica de las elecciones al establecer un capítulo de delitos electorales en el Código Penal.

Tales fueron las aportaciones fundamentales de esa reforma que al ser puesta en práctica en el proceso electoral de 1991, demostraron ser un paso adelante en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático y en el largo camino para lograr procesos electorales transparentes, confiables, creíbles y apegados a la legalidad

C.- LA CIUDAD DE MEXICO Y LA NUEVA ESTRUCTURA DE GOBIERNO A PARTIR DE 1993

El recién promulgado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entró en vigor inmediatamente en el proceso electoral intermedio de 1991. En general, pasó la prueba de fuego, particularmente el Instituto Federal Electoral, en medio de una sociedad cada vez más activa y contestataria, singularizada por el surgimiento de un sin número de organizaciones no gubernamentales que enarbolaron y levantaron causas sociales de muy diversa naturaleza, en particular la defensa de derechos humanos. También se elevó la actividad de los grupos que demandaban mayores espacios de participación, especialmente en el Distrito Federal, donde veían condiciones propicias para incrementar las facultades de una Asamblea de Representantes que se había arraigado en la conciencia de los capitalinos por sus procedimientos y pluralidad, para reclamar con mayor vigor estructuras de gobierno en el Distrito Federal, en concordancia con las tendencias contemporáneas de la democracia en todas las latitudes.

"En efecto, el reclamo general de respeto a los derechos humanos y de más y mejor democracia que se extendió por todo el país después de los comicios de 1991, se agudizó en la capital del país, con una justificada exigencia de un cambio fundamental en los órganos de gobierno de este rincón de la patria y con un creciente anhelo ciudadano de mayor participación en el gobierno y en la administración de la ciudad. Así, a tan sólo 5 años de haberse realizado las reformas constitucionales que permitieron la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en 1993, de nueva cuenta, se presentó un clima de efervescencia política, provocando que las demandas ciudadanas y partidistas

impulsaran una nueva reforma política, con un espectro más amplio y profundo el Distrito Federal”¹⁶

Cuando fue evidente que la sola creación de la Asamblea de Representantes no satisfacía de un modo pleno el ejercicio de derechos políticos, la polémica, tal y como se presentó años atrás, nuevamente buscó darle al Distrito Federal una verdadera autonomía como entidad federativa con respecto a los poderes federales, surgiendo la eterna discusión de si el Distrito Federal es en verdad una entidad federativa o únicamente la capital de la República y sede de los poderes federales. Un nuevo enfoque, que no se había plasmado hasta entonces, conjugaba estos dos aspectos y trataba de encontrar una salida más política que jurídica para calmar las inquietudes y demandas de la ciudadanía.

La sensación que flotaba en el ambiente político era la de una exigencia local, y no nacional. Era obvio que la presión gravitaba en el centro del país, que se reclamaba la viabilidad de un proyecto de reforma constitucional dirigido exclusivamente al Distrito Federal para transformar a fondo aspectos torales de su gobierno y de sus órganos representativos. En las organizaciones políticas, en los foros académicos y sociales y en la lectura diaria de los medios de comunicación, existía la convicción de que la Asamblea de Representantes no había fracasado como órgano independiente y representativo, sino que a pesar de sus facultades limitadas, su creación había sido el punto de partida para ampliar los espacios democráticos en la capital, pero que las condiciones estaban dadas para perfeccionar su estructura y dimensión y para dotar a la ciudad de México de un gobierno realmente democrático. En medio de esta atmósfera, a fines de 1992, organizaciones ciudadanas, grupos sociales y personalidades públicas se

¹⁶ BASAVE DEL VALLE, Agustín Teoría del Estado 3a ed., Edit. Jus, México, D.F., 1955 Pag. 165

lanzaron espontáneamente a convocar lo que denominaron un plebiscito, buscando consenso en tres puntos fundamentales.

1.- ¿Debe tener el Distrito Federal gobernantes electos popularmente?

2.- ¿Debe existir un Congreso local para el Distrito Federal?

3.- ¿Debe transformarse el Distrito Federal para ser considerado el estado 32 de la federación?

La reacción del gobierno frente al plebiscito ciudadano dejó la sensación de que las autoridades fueron tomadas por sorpresa. Así, ante una capacidad de organización independiente nunca antes vista en la ciudad, en forma paralela se inició el acopio de propuestas desde una Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal: en el foro, con una temática semejante, participaron los partidos políticos nacionales

Los pronunciamientos en contra y los esfuerzos por boicotear y minimizar este su género plebiscito popular ciudadano no se hicieron esperar. A pesar de la actitud gubernamental, la experiencia resultó un suceso cívico de gran trascendencia para la vida de la capital del país. No obstante que con relación al padrón electoral los votantes que asistieron a depositar su papeleta no alcanzaron un registro considerable, los efectos que provocó el evento contribuyó para acercar un plazo que parecía no llegar nunca la reforma que abriera espacios políticos para los habitantes del Distrito Federal

"En la medida que se acercaba la fecha para efectuar el plebiscito ciudadano te sentís cada vez más la posición contraria de las autoridades,

agudizada por la negativa del PR' para presentar su proyecto de reforma política en el Distrito Federal. El día 21 de marzo de 1993, a pesar de no haber alcanzado la participación ciudadana esperada, resultó contundente el deseo y la voluntad de grandes sectores de la ciudad capital por un verdadero cambio ¹⁷

El éxito de la consulta pública independiente motivó varios acontecimientos relevantes. Uno de ellos fue que, en enero de 1993 y, promovido por nueve miembros de la Asamblea de Representantes, se constituyó el Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano, movimiento al que se incorporaron empresarios, líderes populares, miembros de iglesias y organizaciones sociales, académicos e intelectuales y ciudadanos independientes. La integración espontánea y decidida de un buen número de ciudadanos con muy alta representatividad orilló a las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de las más altas esferas políticas del país, a reconocer lo que ya era insostenible: dar paso a una nueva etapa que recogiera las añejas y nuevas demandas para abrir el Distrito Federal a la democracia representativa y participativa. Bajó esta realidad contundente, ahora sí, el gobierno instruyó al Regente para que junto con los partidos políticos se constituyera, de manera plural, una mesa de concertación capaz de elaborar la propuesta de reforma que integrara las ideas y puntos de vista de las diversas fuerzas políticas sobre este trascendental tema en la vida de la ciudad de México.

La mesa de concertación se organizó a partir de cinco temas:

- a) Forma de gobierno y derechos ciudadanos del Distrito Federal.
- b) Hacienda pública y aspectos financieros y económicos del Distrito Federal.

¹⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel, Teoría del Estado, 3a ed., Edit. Mexicanos Unidos, México, D.F. 1989 pag. 35

c) Coordinación metropolitana

d) Organización territorial y gestión de servicios.

e) Procuración y administración de justicia

Las audiencias públicas se realizaron a lo largo y ancho de la capital. Fueron mas de 50 y acumularon 312 propuestas que abordaban seriamente la temática. La combinación de estas audiencias con la efervescencia provocada por el plebiscito ciudadano, sentó las bases para la anunciada y largamente esperada reforma política capitalina. A propósito del ambiente que con motivo de la realización del plebiscito se vivía en esos días, reproduzco algunos fragmentos de artículos publicados en diferentes diarios y revistas de circulación nacional:

El plebiscito no es más que una consulta y, por tanto, no constituye un ejercicio con efectos vinculantes. Es decir, que sus resultados no obligan ni podrán convertirse automáticamente en reformas a la constitución o a las leyes de la República. Pero aún bajo esta lógica dicha convocatoria se asienta como un evento inusitado que contribuirá al debate acerca de las reformas que se realicen para renovar al gobierno de la ciudad

El plebiscito que se realizará el próximo 21 de marzo en la capital de la República será un golpe directo al corazón del sistema político tradicional, que no ha querido escuchar los reclamos de reforma política en el Distrito Federal. El gobierno y el partido oficial se han apresurado a descalificar este ejercicio democrático de consulta a la sociedad, argumentando que la figura jurídica estuvo plasmada en la reforma política de 1977 y luego fue eliminada en 1986, sin que

jamás se hubiera puesto en práctica, lo que le relata mérito alguno al plebiscito para conocer la voluntad popular.

Después de 65 años de que los habitantes del D.F. perdieran su facultad de organización municipal y quedaran sujetos a las decisiones unilaterales de un departamento administrativo dependiente del poder ejecutivo, este 21 de marzo próximo, están en posibilidad de opinar si quieren recobrar el derecho a elegir a sus autoridades locales, o bien prefieren conservar el actual modelo administrativo de gobierno. El plebiscito, además de representar un ejercicio de democracia para la población capitalina mayor de 18 años, será un instrumento moral que no puede quedar fuera de la mesa de conformación de la reforma política que discuten los partidos políticos y el gobierno del departamento central. Será un punto para equilibrar los antagonismos naturales que se dan entre la oposición que pugna por conformar el estado 32, y el gobierno y el PRI que se manifiestan por conservar el actual modelo administrativo. El plebiscito podrá mediar las diferencias entre ambas posturas.

La respuesta oficial no se hizo esperar. El Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, el siguiente mes de julio, una iniciativa de ley para reformar los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, adicionar el 76 y el 119 y derogar la fracción XVII del 89 de la Constitución Política, proponiendo cambios substanciales en la estructura y forma de gobierno del Distrito Federal, misma que se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, la que, después de analizarla y de efectuar doce enmiendas, fue aprobada por mayoría de 282 votos, contra 42, concretándose una de las reformas constitucionales más anheladas por los capitalinos, que establecía las bases para cristalizar un legítimo ideal democrático que había sido largamente soslayado por los gobiernos de la República -con

fugaces excepciones-, desde prácticamente el nacimiento del Estado mexicano en 1824.

En vista de que el texto que comprendía la nueva estructura, facultades y prerrogativas de los órganos de gobierno del Distrito Federal era muy extenso, el constituyente permanente, con una técnica legislativa adecuada, decidió concentrar en un nuevo artículo lo referente a esta entidad, recogiendo otros aspectos vinculados al tema dispersos en distintos preceptos constitucionales. Por esta razón, el anterior texto del artículo 122 fue trasladado al artículo 119 que dispone el deber de los poderes de la Unión para proteger a los Estados en caso de invasión o violencia exterior, y que establece el criterio de igualdad de protección cuando se presenten sublevación o trastorno interior, a petición expresa de los poderes ejecutivo o legislativo locales.

Por la importancia que reviste para un análisis integral de la materia del presente trabajo, transcribiré más adelante el texto completo del nuevo artículo 122. Sin embargo, como el precepto sufrió otra importante reforma en 1996, que sienta las bases para la elección directa del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al final ofrezco un cuadro comparativo completo de los cambios a este numeral, por lo que ahora solo señalo los aspectos más relevantes del original de 1993, que habría de ser parcialmente puesto en práctica en la elección federal de 1994.

Tres fueron los temas centrales del artículo 122 constitucional:

Primero: que el gobierno del Distrito Federal, ejercido por medio de órganos locales representativos y democráticos, queda a cargo de los Poderes de la Unión y no únicamente del Ejecutivo.

Segundo. La Asamblea de Representantes deja de ser un órgano reglamentario y asume funciones legislativas, casi en los mismos términos que un congreso local

Tercero El Jefe del Distrito Federal -titular del Poder Ejecutivo local-, sería nombrado por el Presidente de la República escogiéndolo entre los miembros de la Asamblea o de un diputado o senador del Distrito, del partido mayoritario en la Asamblea, conforme a un procedimiento semiparlamentario que más adelante se analiza.

Otra importante innovación democrática incorporada al artículo 122 fue una disposición para crear en cada una de las 16 Delegaciones del Distrito Federal, los Consejos de Ciudadanos, instancias de representación y participación vecinal. Este aspecto se aborda ampliamente en el capítulo siguiente

El primer tema tiene una importancia trascendental. Como es bien sabido, el Distrito Federal, por ser la sede de los poderes federales había estado tradicionalmente en manos del Poder Ejecutivo. El Presidente de la República ejercía el poder a través de un gobernador o de un representante personal. Fue un considerable avance democrático quitar esta facultad personal al Presidente de la República y poner el control del gobierno de la capital del país en los tres poderes de la Unión. La reforma es coherente con otra relevante enmienda constitucional, esto es, la del artículo 44 que subrayó la naturaleza de entidad federativa al contemplar con claridad y precisión que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, cobra especial significado la facultad que la fracción 1 del nuevo artículo 122 otorga al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno

del Distrito Federal, estatuto que era en rigor una constitución política local, previendo, por una parte, la instauración de tres órganos de gobierno: la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, - único poder local que existía como tal con anterioridad a la reforma-, y, por la otra, los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la Asamblea de Representantes, después de un proceso en el que a cuenta gotas se le concedían facultades y atribuciones, finalmente se le instituyó como lo que debió haber sido desde su origen: un órgano legislativo local con facultades plenas. Así, a partir de la entrada en vigor de la reforma, la Asamblea dejaba atrás su limitada función reglamentaria para asumir sus nuevas facultades: expedir leyes relacionadas con la problemática del Distrito Federal, elaborar su propia Ley Orgánica, y aprobar el presupuesto anual de egresos del Distrito Federal. La reforma de 1993 equiparó a la Asamblea de Representantes con los congresos locales. Las mismas prohibiciones y limitaciones que la Carta Magna impone a los Estados pasaron a ser aplicables al Distrito Federal. Se le considera en general como un congreso local, pero no en términos absolutos, ya que la enmienda no concedió la facultad para elaborar el Estatuto de Gobierno y algunos otros actos legislativos en diversas áreas que se reservaron al legislador federal, como por ejemplo, la ley electoral o penal locales.

Finalmente, para la designación del Jefe del Distrito Federal se estableció un procedimiento *sui génesis*: ser nombrado, a propuesta del Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en la capital del país, miembros del partido que obtenga la mayoría en la Asamblea, previa ratificación de este órgano, dentro de los cinco días siguientes a la propuesta. En caso de negativa, el Ejecutivo Federal

enviaría una segunda propuesta dentro de un plazo similar, dándose la hipótesis de que, frente a otra negativa, el Senado haría directamente la ratificación. El texto estableció la duración del cargo en seis años; señalando en un artículo transitorio que la primera designación sería por tres y que entraría en vigor para la elección de 1997

El sistema de designación del ejecutivo local no fue satisfactorio para todos los sectores, ya que seguía existiendo una intervención directa del Presidente de la República y dejaba un sentimiento de frustración, pero al mismo tiempo, representaba un gran avance este método de elección indirecta de una persona que había ya sido previamente designada para un cargo de elección popular de manera directa en el Distrito Federal. Igualmente, resultó insatisfactoria la decisión de prolongar hasta el proceso electoral de 1997 esta designación, si en lo general y con la excepción de este punto, las reformas entrarían en vigor para los comicios siguientes en 1994. Sin embargo, la medida era un avance significativo en la historia democrática de la ciudad capital, y la prueba de ello es que, esta novedosa designación del ejecutivo local nunca se produjo, pues la actitud de una sociedad cada vez más dinámica, participativa y contestataria, de una Asamblea Legislativa con un pluralismo acentuado y una realidad electoral abiertamente competitiva, aunadas a una prolongada y devastadora crisis económica, habrían de propiciar una nueva enmienda constitucional en 1996, que tuvo como base, en materia del Distrito Federal, la exigencia de la designación directa por parte de la ciudadanía del Jefe de Gobierno de esta entidad federativa, asunto que se expondrá con mayor amplitud en el apartado correspondiente

D.- LA CIUDAD DE MEXICO Y EL NACIMIENTO DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS

Dentro del proceso de desarrollo y consolidación democráticas que se ha dado en el país durante la última década, la ciudadanización de los comicios es uno de los aspectos más relevantes y constituye, en algunos casos, una expresión típicamente nacional. Se trata de un terreno móvil y flexible, de una franja social donde convergen núcleos de ciudadanos que no están incorporados a la dinámica participativa de los grandes partidos nacionales. Ciudadanizar un proceso político electoral es, por lo tanto, uno de los mecanismos para combatir el abstencionismo.

La ciudad capital es una urbe sujeta a grandes presiones sociales. A ella confluyen frecuentemente movimientos que se originan en las entidades federativas. Para muchos grupos descontentos es un recurso de última instancia. A estos fenómenos que tanto complican la vida cotidiana de los habitantes del D.F., de por sí difícil, se agrega la lucha de sus propios moradores para conjuntar una participación directa en la administración pública de la urbe. Por eso, la elección de los consejeros ciudadanos fue una experiencia de consenso y consulta mucho más importante de lo que parece a primera vista o de lo que reflejó su irregular y contradictorio desarrollo y desenlace. La figura del consejero ciudadano tuvo su origen en la reforma electoral de 1993 y es una importante contribución del legislador para reivindicar el status político de los ciudadanos del Distrito Federal.

Desde un principio la suerte de estos representantes ciudadanos se vio afectada por la premura con que fueron expedidos los ordenamientos que iban a regular su funcionamiento. Se trataba y se trata de una figura novedosa, sin ningún antecedente y, por si fuera poco, también con órganos novedosos encargados de

la elección, independientes de las autoridades electorales y de los partidos políticos. Por primera vez en la historia de la ciudad unos comicios locales tendrían características distintas: una elección de ciudadanos, para ciudadanos, organizada por ciudadanos y con candidatos sin aparente dependencia de algún partido político. Sin embargo, al quedar limitada la intervención de los partidos políticos a tareas de supervisión, apoyo y vigilancia de la elección, trajo como consecuencia, desde el inicio una crítica sistemática al proceso.

Como ya se mencionó en julio de 1993 el titular del Ejecutivo Federal envió una iniciativa para reformar doce artículos de la Constitución Política

La fracción I del artículo 122 estableció que corresponde al Congreso de la Unión la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De manera concreta el inciso e dispuso que el estatuto deberá precisar:

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos 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 demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos

El 22 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estableciendo en su Título VI las bases de Integración e Instalación de los Consejos de Ciudadanos

En éste ordenamiento apareció por primera vez la calificación de dichos consejos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana

El artículo 120 estableció. En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Un hecho que marcó la pauta para las críticas, cuestionamientos y oposición a este proceso, fue la sorpresiva reforma que tuvo el Estatuto de Gobierno pocos días antes de aprobarse la Ley de Participación Ciudadana. En efecto, el Estatuto, producto de las negociaciones que se dieron en el mareo de la reforma política del Distrito Federal entre los partidos, señalaba una clara participación de estas organizaciones en la elección de los consejeros. El artículo 123 disponía:

"Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrado por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional."¹⁸

Posteriormente y ante el rompimiento de los acuerdos de la reforma político-electoral, el PRI hizo uso de su mayoría en el Congreso para modificar los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno. Los cambios se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995, produciendo un viraje radical en el panorama de la elección de consejeros ciudadanos. El reformado artículo 123 del Estatuto dispuso:

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés Teoría General del Estado, 6a ed., Edit. Porrúa, S.A. Mexico, D.F. 1986. Pag. 241

Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrado por un propietario y un suplente, que en cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberán reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos

Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Con la inconformidad y rechazo de los partidos políticos de oposición el procedimiento de elección para los primeros consejeros ciudadanos del Distrito Federal surgió por decisión del grupo en el poder y mediante respaldo de la mayoría legislativa del Partido Revolucionario Institucional tanto en el Congreso de la Unión como en la Asamblea de Representantes.

El 9 de junio de 1995 la Ley de Participación Ciudadana fue aprobada exclusivamente por los miembros del Partido Revolucionario Institucional que constituían la mayoría en la Asamblea de Representantes. El 10 de junio, a escasos días de iniciarse el proceso que culminaría tan sólo cinco meses después -12 de noviembre- con la elección de los consejeros, se promulgó y publicó dicha ley en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. En este ordenamiento, se determinó que la participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal sólo podría realizarse a través de las instancias siguientes

- 1.- Los Consejos de Ciudadanos
- 2.- La Audiencia Pública.
- 3.- La Difusión Pública
- 4.- La Colaboración Ciudadana.
- 5.- La Consulta Vecinal.
- 6.- Las quejas y denuncias
- 7 - Los recorridos periódicos de los Delegados.
- 8 - Los órganos de representación vecinal por: a) Manzana, b) Colonia, c) Barrio, o d) Unidad Habitacional.

La instancia más importante son los Consejos de Ciudadanos. la propia ley les permite promover la organización de las otras. Podría decirse que la Ley de Participación Ciudadana se diseñó a partir de la figura de los Consejos de Ciudadanos, piedra angular de todo el esquema de participación y representación de los habitantes del Distrito Federal.

Como se advirtió, el cuestionamiento central de la ley, desde el punto de vista político-electoral y producto de la reforma de último momento al Estatuto de

Gobierno, fue si la democracia podría llevarse a cabo prescindiendo del instrumento que hasta entonces se consideraba indispensable para su viabilidad: los partidos políticos. Lo cierto es que, a pesar de todo, por primera vez desde 1928, los capitalinos tendrían la posibilidad de recuperar, aunque de modo incipiente, sus derechos políticos, haciendo valer sus opiniones y demandas en los asuntos estrictamente vecinales de manera directa ante los consejeros ciudadanos. La ley de Participación Ciudadana fue impugnada por varios partidos de oposición. El partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, levantaron el estigma de una supuesta inconstitucionalidad del ordenamiento. Su argumento principal, elevado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación era que el dispositivo contravenía el artículo 41 constitucional, ya que dejaba fuera a los partidos para sentar candidatos en esta elección. Esta atmósfera de cuestionamiento e incertidumbre impero durante todo el proceso y creo un caldo de cultivo donde prospero la desconfianza. Para muchos, incluso para analistas políticos no alcanzaba a quedar en claro la necesidad de elegir consejeros ciudadanos, dado que ya existían diputados federales y asambleístas.

El clima de tensión se resolvió hasta el 31 de octubre de 1994. A doce días de la elección, cuando nuestro más alto tribunal emitió su fallo declarándose incompetente para resolver cuestiones electorales. Con todo, la resolución no resolvió a fondo el problema: si bien la Suprema Corte dejaba en claro su incompetencia por tratarle de un tópico electoral, lo cierto es que dicha ley fue emitida por la Asamblea de Representantes. Por este hecho quedó en duda si se trataba de un ordenamiento evidentemente electoral, materia reservada en aquel momento al Congreso de la Unión, o si el dispositivo era un simple mecanismo para designar representantes vecinales dentro del marco de las nuevas formas de participación ciudadana por la vía del consenso y la consulta. Así, el fantasma de

la inconstitucionalidad continuaría presente hasta el día de la jornada del sufragio y la etapa post electoral.

A pesar de los obstáculos y dificultades, la figura del consejero ciudadano fue un primer paso hacia un sistema de autoridades electas popularmente semejante al de los ayuntamientos. De las limitadas atribuciones que tuvo el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, órgano decorativo que pretendía ocultar la nula participación ciudadana, con los consejos existió, desde un principio, la sana intención de incorporar a los ciudadanos a un órgano representativo y con capacidad para examinar, aprobar, supervisar y evaluar los programas anuales de todas y cada una de las delegaciones. Bien mirado, la ley transfería a los consejeros ciudadanos una verdadera capacidad de interlocución legalmente sustentada y como un mecanismo para encausar de modo pacífico, racional y organizado el descontento de la población ante cualquier uso o abuso de las autoridades y ante cualquier sistema de corrupción e ineficacia.

Algunas de las características novedosas de la figura de Consejero Ciudadano son.

- 1- Surgen con la Ley de Participación Ciudadana como instancia para promover una mayor participación democrática de la ciudadanía del Distrito Federal
- 2.- La ley los define como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal por voto libre de los ciudadanos de las mismas, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas de la administración pública del Distrito Federal.

3.- Los Consejos de Ciudadanos se integrarían por Delegación, par lo que cada una de ellas tendría un número distinto de consejeros según la densidad poblacional debiendo contar cuando menos 15.

4.- El total de consejeros sería 365 ya que fue el número de áreas en que se dividió el Distrito Federal para la elección del 12 de noviembre de 1995.

De acuerdo con las bases de integración, previstas en la Ley de Participación Ciudadana, la organización y vigilancia de la elección en el D.F. estuvo a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal que se denominó Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, compuesto de un Comité Central y un Comité Delegacional por cada delegación política del Distrito Federal. Resultó interesante, desde el punto de vista de los antecedentes históricos, la decisión de dejar la responsabilidad sobre esta elección en un novedoso órgano no dependiente del Instituto Federal Electoral, pero con una integración similar. Se puso de relieve una situación tan lamentable como desconcertante por la ausencia de elecciones internas, no existía en el Distrito Federal un organismo electoral de carácter local que atendiera la importante responsabilidad que implicaba la elección de 365 consejeros, con un padrón de casi cinco millones y medio de electores.

Como parte de sus nuevas atribuciones la Asamblea de Representantes designó, mediante acuerdo del 19 de junio de 1995, a los ciudadanos que conformarían el Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal, mediante un procedimiento en el que participaron 18 ciudadanos propuestos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El autor de esta obra tuvo el privilegio y el honor de ser designado por la Asamblea de Representantes, junto con otras cinco personas, Comisionado Ciudadano del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal, órgano electoral temporal que organizó y vigiló la elección. Fue una lección apasionante, una especie de escuela para la democracia. Muchas de las reflexiones contenidas en éste libro proceden de esa experiencia enriquecedora: La participación directa en todas las etapas del proceso, desde la conformación del órgano rector de ésta inédita elección hasta la instauración de los 16 primeros Consejos de Ciudadanos, sin dejar de lado debates y polémicas, enfrentamientos y confrontaciones que reflejaban la vocación participativa y en anhelo democrático de la mayoría de la población, estimulada por un nuevo cauce franco y esperanzador.

El proceso tenía muchos matices novedosos, me detengo en dos por su relevancia y por la expectativa que desplegaron ante la población. Primero, la nueva figura abría la posibilidad para participar directamente en la toma de decisiones públicas que afectan la vida cotidiana, el que hacer laboral y doméstico, los acontecimientos familiares, el deporte, la salud, la recreación, en fin, lo que verdaderamente interesa a todos. Segundo, el proceso estaba dirigido a los vecinos, a Juan pueblo, a la inmensa mayoritaria, a la población anónima que por la vía del voto secreto pone nombre, propósitos, objetivos y programas a la democracia.

Por eso, siendo la elección de consejeros ciudadanos un proceso electoral local organizado fundamentalmente por vecinos, la ley exigió requisitos específicos para los integrantes del Comité Central y los comités delegacionales. El artículo 45 los enumeró en el orden siguiente:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.
- II.- Ser vecino del Distrito Federal.
- III - Contar con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones
- IV.- No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato en los 3 años anteriores al de la designación
- V.- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los 3 años anteriores al de la designación.
- VI - No desempeñar o haber desempeñado la función de consejero ciudadano en alguna delegación del D F , ni haber sido postulado como candidato en los 3 años anteriores a la designación
- VII - No ser registrado como candidato a consejero ciudadano en el proceso para el que haya sido designado
- VIII - Gozar de buena reputación y prestigio público además de no haber sido condenado por delito intencional.
- IX.- No ocupar un cargo en el gobierno federal o del Distrito Federal o en ninguna de las delegaciones

El Comité Central se integró por seis comisionados ciudadanos con voz y voto, cuatro miembros de la Asamblea de representantes, designados por la

misma, con voz y voto; un representante del gobierno del Distrito Federal con voz y voto; un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto y un secretario técnico con voz pero sin voto. Todos propietarios con sus respectivos suplentes

Su instalación formal se produjo el 2 de junio de 1995 en una ceremonia encabezada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en el Museo de la Ciudad de México.

En cuanto a los comités delegacionales, quedaron integrados por seis ciudadanos con voz y voto designados por el Comité Central; un representante por cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto, un representante designado por el delegado correspondiente, con voz y voto, y un secretario técnico con voz pero sin voto. Por cada miembro propietario se acreditó un suplente

Un aspecto importante de este proceso fue la demarcación de áreas abandonando el esquema tradicional de distritos electorales, para establecer circunscripciones más reducidas, propias de una elección vecinal. Con todo, la tarea no fue sencilla por la brevedad del tiempo ante una elección en puerta y por la presión de los partidos políticos que, aunque sin voto pero con voz, llevaron la iniciativa en las discusiones para defender sus zonas de poder o de influencia.

A pesar de las pugnas entre los partidos y con quejas aisladas de algunas organizaciones vecinales que veían divididas sus comunidades, la nueva división territorial fue un éxito

La asignación de áreas vecinales -y en consecuencia del número de consejeros por delegación-, fue la siguiente

Delegación	Áreas Vecinales
Azcapotzalco	22
Coyoacán	25
Cuajimalpa	15
Gustavo A. Madero	35
Iztacalco	21
Iztapalapa	42
Magdalena Contreras	16
Milpa Alta	15
Alvaro Obregón	25
Tiahuac	17
Tlalpan	22
Xochimilco	15
Benito Juárez	21
Cuauhtémoc	24
Miguel Hidalgo	21
Venustiano Carranza	23
TOTAL.	<hr/> 365

Los requisitos para ser consejero ciudadana, dé acuerdo con la ley, fueran los siguientes:

- 1 - Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos.

2.- Residir en el área vecinal correspondiente a la delegación de que se trate con una antigüedad de cuando menos dos años antes de la elección.

3.- No haber sido condenado por delito intencional

4.- No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la delegación correspondiente, ni haberlo sido durante los tres meses anteriores a la fecha de la elección

Además y por tratarse de candidatos independientes, para el registro de fórmulas - propietario y suplente-, tuvo que observarse el procedimiento de avales de cuando menos el 4% de ciudadanos residentes en el área vecinal e inscritos en el padrón electoral. Es decir, con éste insólito requisito -único en la historia electoral del Distrito Federal y en general del país-, las fórmulas de candidatos tenían que partir de un mínimo de apoyo para obtener el registro. A pesar de lo riguroso del procedimiento la participación sorprendió por el número de fórmulas registradas.

Delegación	Número de Fórmulas
Azcapotzalco	94
Coyoacán	113
Cuajimalpa	63
Gustavo A. Madera	147
Iztacalco	93
Iztapalapa	155
Magdalena Contreras	73
Milpa Alta	62
Alvaro Obregón	94
Tlahuac	76

Tlalpan	85
Xochimilco	75
Benito Juárez	85
Cuauhtémoc	111
Miguel Hidalgo	64
Venustiano Carranza	98

TOTAL	1,491
-------	-------

El proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Comité Central y de los comités delegacionales. La organización, la vigilancia y la validación de la propia elección fueron desplazadas a un organismo cuyas decisiones fueron tomadas por ciudadanos. No es fácil hacer una afirmación de este tipo. Se trata de un hecho sin precedentes que jugó un papel de primera importancia en la concepción y configuración de organismos electorales autónomos. En medio de un proceso controvertido el Comité Central y las delegacionales jugaron un papel precursor y es el primer modelo de este tipo surgido en el país, paradigma del Instituto Federal Electoral que, más tarde, logró también consolidar la ciudadanización, alejando la toma de decisiones en materia electoral del gobierno y del partido mayoritario.

Las cuestiones más relevantes que en forma democrática, plural y ajena a cualquier interés gubernamental se resolvieron en el Comité Central y en los órganos delegacionales fueron

Determinar las 365 áreas vecinales en que se dividió al territorio del Distrito Federal para la elección; la aprobación de la metodología y del procedimiento numérico para la verificación de las firmas de los avales que apoyaban las

candidaturas en cada área vecinal; la aprobación de la totalidad del material electoral desde el relativo a la capacitación de los ciudadanos insaculados que formarían parte de las mesas receptoras de votación, hasta las boletas y actas de escrutinio.

Del 23 de agosto al 1° de septiembre, es decir, en una semana, se llevó a cabo en el Centro Regional de Computo del Registro Federal de Electores el proceso de insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas receptoras de la votación 64,071 ciudadanos fueron insaculados

El 12 de septiembre, por acuerdo del Comité Central, se ajustó el método de ponderación quedando en 70% en gabinete y 30% en campo. El 17 de septiembre, se efectuó la segunda verificación

A partir del 20 de septiembre se efectuaron recorridos con el fin de identificar y Corregir los domicilios propuestos para la ubicación de las mesas receptoras de votación Al mismo tiempo, se supervisó el procedimiento de capacitación de los futuros funcionarios de casilla.

En el mismo mes de septiembre se realizó la entrega de documentación y material electoral Además, se estableció la ubicación de los centros de acopio para el resguardo de dicho material

Concluida la segunda verificación, se realizó el registro de candidatos: se efectuaron 1,494 registros en todo el Distrito Federal Detrás de estas cifras frías se encuentra un hecho conmovedor. Después de un cuidadoso procedimiento de depuración de los registros, quedaron inscritos un promedio de cuatro fórmulas por cada área vecinal. En otras palabras, la respuesta ciudadana ante las

exigencias cívicas del nuevo espacio participativo fue contundente y alentadora. No debemos olvidar que cada fórmula debía estar respaldada por al menos el cuatro por ciento de las firmas de los vecinos inscritos en el padrón. Este sólo hecho indica, dado que los registros fueron cumplidos, que un alto porcentaje de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral se incorporó activamente a esta etapa del proceso. El desaliento posterior fue inducido, el 4 de octubre en todos los comités delegacionales se realizó el sorteo para la ubicación de las fórmulas en las papeletas electorales; se fijaron topes para los gastos de campaña y se entregaron los apoyos económicos a todos los candidatos.

Del 13 de octubre al 7 de noviembre se llevó a cabo el registro de representantes de partidos políticos y de candidatos ante las mesas receptoras de votación y se aprobó la ubicación definitiva de las mesas 10,227 en todo el Distrito Federal.

La jornada electoral se realizó el 12 de noviembre. No obstante los augurio negativos, las voces desalentadoras y el boicot sistemático al proceso se realizó el cómputo de los votos, se declaró la validez de la elección y quedaron formalmente instalados los primeros 16 Consejos de Ciudadanos el 15 de diciembre de 1996. Las cifras electorales fueron las siguientes:

Delegación	Lista Nominal	Votación Total
Azcapotzalco	326,231	71,968
Coyoacán	425,476	79,820
Cuajimalpa	71,701	25,324
Gustavo A. Madero	858,936	177,694
Iztacalco	298,978	64,620
Iztapalapa	963,961	186,572

Magdalena Contreras	129,321	35,127
Milpa Alta	41,852	14,073
Alvaro Obregón	415,984	81,696
Tláhuac	134,710	39,279
Tlalpan	321,177	64,793
Xochimilco	178,944	44,583
Benito Juárez	274,551	49,091
Cuauhtémoc	391,219	72,170
Miguel Hidalgo	263,772	52,244
Venustiano Carranza	348,969	66,824
TOTAL	<u>5'441,78</u>	<u>1'125,878</u>

Una experiencia vivida durante la elección de los consejeros ciudadanos que merece un examen por separado es la que a continuación describimos

En la Delegación Cuauhtémoc se produjeron dos casos insólitos de empate. El hecho por sí mismo es excepcional. Sin embargo fue todavía más atractiva la capacidad de respuesta del Comité Central frente a una situación no prevista en la ley. Se realizaron elecciones extraordinarias en dos áreas vecinales. Una suerte de segunda vuelta electoral, procedimiento vigente en muchos países pero no en el nuestro.

Este novedoso proceso demostró que la ciudadanía puede organizar y llevar a cabo elecciones limpias y sin problemas de conflicto postelectoral. Demostró también que, a pesar de que no acudiera a las urnas un porcentaje elevado de los electores de la ciudad, deben ponderarse en toda su magnitud los 1'125,878 votos depositados en las urnas, frente a las votaciones locales

registradas en otras ciudades de la República y en el propio Distrito Federal cuando tan sólo en la elección de 1992 de jefes de manzana y presidentes de colonia apenas se llegaba a cifras de 220,000 votos para comprender en toda su dimensión este proceso electoral

En efecto, después de los comicios la Academia Mexicana de Derecho Electoral organizó y realizó el día 19 de enero de 1996 un evento ampliamente participativo al que concurrieron investigadores del Derecho Electoral, politólogos, estudiantes, periodistas, funcionarios del Instituto Federal Electoral, maestros universitarios, pero, sobre todo, funcionarios que participaron en los comités delegacionales y consejeros ciudadanos electos. La jornada de trabajo fue dedicada a una Evaluación del Proceso Electoral de los Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal. Cumpliendo con los objetivos de la academia, los directivos enviaron las consideraciones y conclusiones del evento a las autoridades -Jefe del Departamento del D.F., Secretaria de Gobernación, Instituto Federal Electoral, etc -, como una contribución para el estudio y esclarecimiento del desarrollo de la democracia en México,

E - LA REFORMA POLITICA DE 1996 A 1997 Y EL PRIMER GOBERNADOR ELECTO DE LA CIUDAD DE MEXICO.

EL proceso electoral de 94, el mas participativo de nuestra historia, como se señaló anteriormente, se desarrollo en un clima de legalidad y transparencia y fue, sobre todo, pacífico, a pesar de algunas irregularidades menores Como exigieron previamente los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática, la afluencia masiva de ciudadanos a las urnas fue la mejor garantía del cumplimiento de esas condiciones Sin embargo, al concluir la elección en todas sus etapas, y no obstante la invaluable actuación, imparcial y objetiva, de los Consejeros

Ciudadanos del Instituto Federal Electoral, quedó en el ambiente una sensación de insatisfacción, de que faltaba aún un largo camino por recorrer para alcanzar la democracia a la que aspiramos y reclamamos los mexicanos, aunado al sentimiento de frustración que se percibía en grandes sectores de la población de la ciudad de México, pues no obstante que la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal se encontraba plasmada en la ley, no se había concretado en la práctica este mandato. Por ello, nuevamente la oposición, las organizaciones sociales de todo tipo y la propia población iniciaron de nueva cuenta un movimiento reclamando a las autoridades una reforma constitucional que arribara a niveles más elevados de democracia y que dejara satisfechos a los partidos políticos y a los ciudadanos.

En respuesta a la demanda, el Ejecutivo Federal, en su propia toma de protesta anunció que promovería una reforma en esta materia que permitiera la celebración de procesos electorales fuera de toda duda, transparentes, con respeto irrestricto al voto y con la instauración de órganos electorales verdaderamente independientes y confiables, instruyendo, poco después al Secretario de Gobernación para que convocara a una mesa de negociación con las fuerzas políticas nacionales, para alcanzar lo que él definió como una reforma definitiva

"Después de varios meses de negociaciones y discusiones, de manera sorpresiva, el Secretario de Gobernación anunció públicamente la voluntad gubernamental para estudiar la posibilidad de incorporar el referéndum a nuestro régimen constitucional, como premisa de la reforma política que en esos momentos se ventilaba, afirmando en su intervención en nombre de los tres Poderes de la Unión, en la conmemoración del 190 aniversario del natalicio de Benito Juárez, que dentro de la agenda de la Reforma Política del Estado, atento a

las opiniones de partidos y organizaciones, se estudiaría la posibilidad de que la Constitución enumerara una serie de decisiones políticas fundamentales, que no podrán cambiarse ni siquiera por el Poder Constituyente, si no mediante el referendo del pueblo."¹⁹

Poco después la Secretaría de Gobernación dio a conocer las conclusiones de la negociación de la Reforma Electoral, anunciando que se habían logrado 107 acuerdos entre los presidentes de los partidos PRI, PRD y PT y esa dependencia, señalando como aspectos torales de la iniciativa de ley que sería enviada al Congreso de la Unión, los siguientes: incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial, la instauración de la figura jurídica del referendo para reformas que incidan en decisiones políticas fundamentales, y la supresión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Consejo General del IFE.

La negociación llegó a feliz término. Aunque no se arribó a la reforma definitiva que pretendía el Ejecutivo ni se dio finalmente el paso trascendental de incluir el referéndum, se elaboró conjuntamente una iniciativa de reforma constitucional por las fracciones parlamentarias de todos los partidos representados en el Congreso y el Presidente de la República, misma que, por primera vez en la historia reciente del país fue aprobada unánimemente en ambas Cámaras legislativas.

Los acuerdos realizados entre autoridades y las cúpulas directivas de los partidos políticos, fue una luna de miel empanada por voces disidentes. La sociedad civil, algunas organizaciones no gubernamentales y grupos discriminados de muy diverso signo denunciaron la falta de representatividad, en

¹⁹ VECHIO, Giorgio del Teoría del Estado. Edit. Bosch. Barcelona, España. 1956. Pág. 79

el sentido de la sociedad considerada de conjunto, de la mesa de negociaciones de Bucareli.

La crítica es acertada. Lo demostraron los hechos. Después de todo no se incorporó el referéndum a pesar de que los acuerdos previos celebrados por los partidos y el Secretario de Gobernación contemplaban la necesidad de incorporar este trascendental mecanismo de legitimación y consenso. Otro hecho que dejó un amargo sabor de boca en las masas anónimas de la población capitalina fue la desaparición del texto constitucional de la figura del consejero ciudadano. Más de un millón de personas movilizadas en 1995 consideran que su esfuerzo participativo había sido estéril, que una demanda vinculada al que hacer cotidiano como lo es la instauración de mecanismos para mejorar la calidad de la vida en la ciudad, en los barrios, las colonias, los suburbios indefensos, fue asumida por las autoridades, por el legislador y los dirigentes de los partidos como una maniobra de coyuntura, como un acto de frivolidad política y oportunismo electoral.

Con la reforma a los artículos 35, 36, 41, 54, 94, 99, 105, 110, 111 y 122 de la Constitución, se dio respuesta, a varios reclamos que durante mucho tiempo habían sido elevados por la oposición, contribuyendo así al perfeccionamiento de algunos procesos e instituciones electorales que venían avanzando lenta y gradualmente desde 1986-87. Sin embargo, la parte toral quedó centrada en dos aspectos. la consolidación del Instituto Federal Electoral como un órgano totalmente ciudadanizado, sin intervención del gobierno en sus órganos decisorios y; de manera relevante, la culminación del anhelo democrático largamente acariciado por los capitalinos de elegir, mediante sufragio universal directo, al titular del Ejecutivo local en la ciudad de México.

En seguida se señalan los aspectos más destacados de la reforma y se deja para el final, con el propósito de examinar con mas detalle, lo relativo a los órganos de gobierno del Distrito Federal, y la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal

En relación con la nueva estructura y funciones del Instituto Federal Electoral, la fracción III del artículo 41 señala que la organización de las elecciones federales se realizará a través de este Instituto, en cuya integración participan el poder legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. En el ejercicio de esta actividad, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad deberán seguir siendo principios rectores. Establece que el Instituto será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. En cuanto a su integración y organización, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior, el Consejo General, se integrará por: un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales con voz y voto, quienes serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, durando en su cargo 7 años, con la condición de no tener ningún otro empleo, a excepción de actividades no remuneradas. En un acto también sin precedentes y que refleja la nueva etapa democrática, los nueve consejeros que integran el Consejo General fueron designados unánimemente por los grupos parlamentarios representados en la Cámara baja. Se mantiene la representación de los consejeros del Poder Legislativo con representación parlamentaria -perdiendo su derecho de voto-, así como la de cada uno de los partidos políticos nacionales. Desaparece la figura del Director General y se instituye la de Secretario Ejecutivo, quien funge como secretario del consejo, y es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente. M suprimir la

participación del Poder Ejecutivo, se pretende arribar a la vieja aspiración de contar con órganos electorales imparciales.

En cuanto al renglón de prerrogativas ciudadanas, se modificó la fracción III del Artículo 35, adicionando la palabra individual, precisando de esta manera el derecho de los ciudadanos para asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. Esta medida está orientada, de manera particular, a terminar con el corporativismo partidista.

Con la modificación de la fracción III del artículo 36, se concretó una antigua aspiración democrática demandada reiteradamente por la oposición, particularmente por el Partido de la Revolución Democrática en los últimos años, al permitir a los mexicanos que se encuentran en el extranjero ejercer su derecho de voto en las elecciones federales. El nuevo texto legal prevé, como una obligación de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley, eliminando la limitación de hacerlo únicamente en el distrito electoral correspondiente. No obstante que en este sentido se reconoce un importante derecho, ejercerla plenamente acarreará seguramente graves problemas de organización y de control, ya que, como es bien sabido, la mayoría de mexicanos en el extranjero se encuentran en el vecino país del norte con una calidad migratoria dudosa o irregular, por lo que seguramente, no será fácil elaborar un padrón preciso y confiable en este terreno.

Al reformar la fracción II del artículo 41, se pretende que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades adquiriendo el derecho al uso de los medios de comunicación social en forma permanente. Se establece también que la ley señalará las reglas para el

financiamiento y para las campañas de los partidos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado

Respecto a la integración del poder legislativo, con la enmienda al numeral 54, fracción II, se eleva el porcentaje para que los partidos políticos que alcancen por lo menos el 2% de la votación emitida en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tengan derecho a diputados de representación proporcional. El mismo artículo en su fracción IV señala que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Por lo que hace a la Cámara de Senadores el artículo 56 dispone que se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el D.F. 2 serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Asimismo, señala que la Cámara se renovará en su totalidad cada 6 años, por lo que los actuales serán senadores de 3 años.

En el renglón de la justicia electoral, el Artículo 94 establece que el Tribunal Electoral se constituye en una instancia más del Poder Judicial de la Federación, como órgano autónomo, especializado, de legalidad y plena jurisdicción que es parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Artículo 99 dispone que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, Funcionando con una Sala Superior y Salas Regionales, integrándose la primera por 7 Magistrados Electorales, que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte, durando en su encargo 10 años improrrogables. Su presidente será electo por la Sala Superior, de entre sus miembros, y ejercerá

su cargo por 4 años. M igual que los Consejeros, los magistrados electorales fueron electos por unanimidad. Los magistrados de las Salas Regionales durarán en su cargo 8 años improrrogables. Se le concede competencia para resolver sobre las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, y en la de Presidente de la República, que serán resueltas por la Sala Superior en única instancia. El Tribunal realizará el computo final de la elección de Presidente, procediendo a formular la declaración de validez de las elecciones. Por último, se le atribuye la facultad para poder denunciar la contradicción entre las tesis que sustente el Tribunal Electoral y por las sostenidas por la Suprema Corte y los ministros, las Salas o las partes, para que el pleno de la Suprema Corte decida en definitiva cual tesis debe prevalecer

En este mismo terreno, con la adición a la fracción II del artículo 105, se amplía la acción de inconstitucionalidad en cuanto a los asuntos que la Suprema Corte debe conocer. Establece que las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la constitución, serán de su competencia, eliminando la excepción que existía en materia electoral. De igual modo se concede a los partidos con registro el derecho para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales. Asimismo los partidos políticos con registro estatal tendrán el mismo derecho en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Vinculado con el sistema de responsabilidades, se reformaron los articulo 110 y 111 para que se pueda proceder penalmente contra los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, por la comisión de delitos

durante su encargo La Cámara de Diputados declararía por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si se procede o no contra el inculpado.

La profunda reforma constitucional se reflejó en varios ordenamientos secundarios. el COFIPE que sufrió modificaciones en 140 artículos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código Penal en su título referente a Delitos Electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, que amplía los tipos penales, adecua conductas ilícitas y prescribe sanciones más severas para quienes atenten contra la limpieza de las elecciones, incrementando así la seguridad jurídica de los procesos electorales y; la creación de un nuevo cuerpo normativo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, introduciendo un sistema contencioso en la materia más completo, eficaz y ordenado.

En relación con el COFIPE destacan por su importancia la incorporación de la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales para propiciar mayores espacios de participación ciudadana y como un instrumento que coadyuve al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política. La ley prevé que con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano de dirección nacional y cuando menos diez delegaciones estatales, se otorgue registro a estas organizaciones, proporcionándole recursos, a través de un financiamiento público, para actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política

Por lo que hace al Distrito Federal, se llevó a cabo una reforma integral del artículo 122, y no obstar,te que al final de este capítulo se presenta un cuadro comparativo el texto integro de este numeral, de la reforma de 1993 a la actual, menciono los cambios más significativos:

Se definen como autoridades locales del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública, y recaerán en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, quien ejercerá su cargo por seis años -con excepción del electo en 1997 que será de tres años-, iniciando su gestión el 5 de diciembre del año de la elección. Dentro de sus facultades destacan la de expedir reglamentos en los asuntos relacionados con la ciudad; la de iniciar leyes ante la Asamblea; la de ejercer los servicios de seguridad pública, con las limitaciones que determine el Estatuto de Gobierno y, nombrar y remover libremente a los servidores públicos que dependan del órgano ejecutivo local. Se establece también la elección directa de los Delegados, sin embargo, un artículo transitorio dispone que se realizará hasta la elección del año 2000

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requiere

Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos.

Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anterior al día de la elección, si es originario del Distrito Federal, o de cinco años ininterrumpidos si nació en otra entidad. La residencia eso se interrumpirá por el desempeño de cargos públicos federales en otro Estado

· Tener un mínimo de 35 años.

No haber desempeñado anteriormente este cargo, con cualquier carácter.

Llama la atención una facultad extraordinaria que el artículo 122 confiere al Presidente de la República para proponer un sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que concluya su mandato, en caso de que el Senado o la Comisión Permanente, a petición de la mitad de sus miembros y por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en la capital del país, soliciten su remoción. El avance democrático logrado en la elección directa del Ejecutivo local encuentra en esta disposición un doble candado: por un lado permitir nuevamente al Presidente de la República intervenir, aunque en condiciones extraordinarias, en el nombramiento del Jefe de Gobierno. Por el otro, otorgar a la Cámara de Senadores, o a la Comisión Permanente, - controladas por el partido mayoritario-, que con tan sólo la mitad de sus miembros, re-

muevan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando que el artículo 76 de la Constitución establece en la fracción V que el Senado podrá nombrar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, de entre una terna que proponga el Presidente de la República y con la aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes, ya sea del Senado o de la Comisión Permanente.

Sobre la Asamblea, además de reiterar su carácter de órgano legislativo local, prevé un cambio de denominación: Asamblea Legislativa, con la consecuente variación de sus miembros que dejan de ser asambleístas para convertirse en diputados. Se amplían sus facultades para expedir leyes en materias que son limitadas, como la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; su propia ley

electoral, civil y penal, entre otras, y nombrar, en su caso, a quien deba substituir en caso de falta absoluta al jefe del Gobierno de la Ciudad de México. En general se ampliaron sus atribuciones legislativas, igualándola prácticamente con las facultades que tienen los congresos locales, con excepción de que continúa siendo competencia exclusiva del Congreso de la Unión emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por cuanto al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se adecua su calidad de órgano encargado del Poder Judicial local, con estructura y atribuciones similares a las de los poderes correspondientes a las demás entidades federativas.

Además de estas, la enmienda constitucional introdujo relevantes cambios y transformaciones en la estructura de gobierno del Distrito Federal, como se desprende del artículo 122 constitucional que despliega la visión democrática de la ciudad de México.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- LA a ciudad de México constituye uno de esos grandes centros urbanos que a lo largo de su historia logran convertirse en símbolo y emblema imperecedero. De núcleo fundatorio y lugar sacro y guerrero del pueblo azteca, de eje estratégico para la dominación y conquista de la Nueva España pasó a ser ombligo económico, político y cultural del México independiente y después poco a poco en un proceso gradual se elevó hasta devenir insignia y divisa de la nación mexicana. A formar esta imagen no contribuyó tanto su expansión física y urbana ni su belleza arquitectónica, en la medida en que realmente le daban prestigio internacional, como los acontecimientos humanos en ella vividos y los cambios políticos protagonizados por hombres que hoy son figuras de la historia y patrimonio de la sociedad. La posteridad independiente le otorgó la condición de fuente y origen de la nacionalidad y todos los gobiernos repúblicanos sancionaron un carácter de centro y espejo político del país, una suerte de núcleo hacia donde convergen las demandas y los anhelos de todos los mexicanos.

SEGUNDA.- Siendo la ciudad capital el corazón de la vida política y un foco irradiador de la cultura padeció, no obstante, a lo largo de 175 años, de 1521 a 1996, una grave inequidad. Injustificadamente fue, al mismo tiempo, objeto de una contradicción histórica, de una paradoja política, de una incongruencia democrática y de un despojo ciudadano. Así, durante los primeros gobiernos repúblicanos, la Reforma, la república restaurada, la Revolución y el México contemporáneo se negó sistemáticamente a sus moradores el ejercicio pleno de los derechos políticos, la posibilidad de elegir al Jefe de Gobierno por la vía del sufragio universal directo y secreto. La reforma constitucional de 1996, a pesar de sus limitaciones y candados, constituye un acto de justicia histórica. Por primera

vez los habitantes de la ciudad de México. se encuentran en igualdad frente al resto de los habitantes del país

La reforma abre una nueva perspectiva a la ciudad capital. Hoy esta planteada, en términos reales, la posibilidad de la alternancia del poder. El país logra esta conquista democrática gracias al esfuerzo de sus habitantes, a la madurez de partidos y grupos políticos, a la voluntad de cambio de sus gobernantes y la pluralidad manifiesta de la sociedad actual. Todo logro es simultáneamente un desafío. La nación enfrenta graves problemas derivados de una crisis prolongada. Son momentos que reclaman unidad y concordia entendidas éstas, no como una imposición, sino como el fruto de una sociedad capaz de encauzar dentro de marcos legales la transformación y el cambio, el desarrollo y el crecimiento. Alternancia de poder es capacidad de negociación, es también, un mecanismo para aplicar diferentes soluciones a los mismos problemas sin fracturas en el orden social y sin las revanchas y confrontaciones que dividen y desorganizan al cuerpo social. Por eso el reto más difícil que enfrentan las fuerzas políticas organizadas es el reconocimiento objetivo, honesto y realista de la nueva composición de la sociedad; es un reto que exige tolerancia, respeto a las ideas de los demás, civilidad y el destierro de todo tipo de enfoques parciales y discriminatorios para conquistar una nueva unidad nacional basada en el respeto a las diferencias.

TERCERA - La democracia no se desarrolla destruyendo sus bases previas, históricas, sociales y legales, sino transformándolas. Por eso, en términos modernos, la democracia principia por el perfeccionamiento del propio Estado. A la luz de las experiencias más recientes se trata de un complejo cambio dirigido a la actualización de las estructuras económicas, políticas y sociales. Es lo que llamamos Reforma del Estado, cuya piedra angular es el mejoramiento dinámico

de las relaciones de las autoridades con la sociedad civil. En este sentido podemos hoy afirmar que la transición democrática tantas veces exigida por la sociedad no es ya un reclamo, constituye una realidad. Los mexicanos estamos en medio de ella, ea parte de la vida diaria y contenido permanente en los medios de comunicación. Para bien de todos la ciudad de México es en nuestros días un laboratorio de la democracia, una escuela para la cultura política y una instancia que es estancia para verificar en la práctica las ideas, la conducta y la actividad de partidos, grupos organizados y ciudadanos.

CUARTA - Como todos sabemos no hay democracia sin partidos. Pero en el contexto específico de la ciudad de México, los partidos son un aspecto de la transición. Y lo que es aplicable a los partidos vale también para las autoridades. Como sostuvimos al principio la democracia y mucho menos una transición hacia la misma puede ser impuesta por decreto o ser el resultado de una ley impecable. Democracia y transición son un proceso. Sólo así es posible entender a la ciudad como laboratorio y escuela. Las autoridades deben aprender a convivir con la alternancia y la disidencia, comprender que la capacidad de interlocución social sirve, a fin de cuentas, para reorientar políticas equivocadas o programas infructuosos. Aquí saber gobernar es saber oír. Los partidos, para intervenir como objeto y sujeto de la transición democrática deben elevar su capacidad de respuesta frente a las demandas populares, no sólo para incorporarlas a sus plataformas programáticas, sino para hacer de ellas una realidad palpitante ya sea en los textos legales o como acción de gobierno. En este ámbito, estar a la altura de las circunstancias es, en primer lugar, asumir las nuevas reglas del juego político-electoral y en segundo, adecuar la vida interna y la participación activa y militante al espíritu de los tiempos, esto es, reconocer que, hoy por hoy, grandes

sectores sociales canalizan legítimamente sus inquietudes y reclamos al margen de las conductas y mecanismos partidistas.

QUINTA.- Ninguna transición democrática puede existir sin un cambio en la cultura política. Aunque la nueva legislación y las nuevas aperturas participativas contribuyen conjuntamente a crear el clima plural que la sociedad demanda, la cultura sigue siendo el verdadero alimento de la transformación, su premisa más profunda que debe enraizar en la sociedad, las organizaciones, los partidos y las autoridades. Si queremos concebir a la transición democrática como un proceso irreversible, no como una coyuntura circunstancial, es necesario modificar patrones de conducta y actitudes esquemáticas. Una cultura democrática sólida únicamente puede existir como estilo y modo de vida, ya que su propósito, medular es incorporar a todas las franjas y segmentos de la población a las actividades participativas. Más que acceso al poder, más que régimen abierto de partidos, más que libre asociación independiente, la transición democrática significa robustecer la vida pública, incorporar a los sectores apáticos y vacilantes, cuna del abstencionismo, esto es, transformar a cada ciudadano en un autor y actor consciente de sus actos, transformarlo en miembro activo de una comunidad, interesarlo en los asuntos de gobierno como parte de su vida cotidiana, sólo así la transición hacia la democracia podrá garantizar el respeto a todos los derechos y hacer realidad una mejor calidad de vida, con seguridad pública, justicia, libertad, empleo, salud, vivienda, educación, deporte y recreación

SEXTA - En la ciudad de México la transición democrática tiene una vía claramente definida: la capital dejará de estar gobernada por un aberrante departamento administrativo y conquistará el status de una entidad federativa con sus tres órganos de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial. ¿Qué representa esta

nueva situación que tantas y tantas veces demandó la sociedad? Representa, en primera instancia la posibilidad de elegir al candidato cuyo perfil garantiza un mejor Jefe de Gobierno, comprometido con el pueblo, capaz de elevar a programas de gobierno. los reclamos y resolver los problemas y combatir la corrupción que tanto lacera a la sociedad. En segunda instancia, implica la capacidad para elegir representantes populares a la nueva Asamblea Legislativa y, por esta vía, elevar a la categoría de ley las exigencias en las áreas de servicios públicos, deuda pública, presupuesto de egresos y otros rubros esenciales para la vida de los capitalinos. En tercera instancia, representa la posibilidad de mejorar el sistema de administración de justicia e incorporar a la población a este vital servicio del Estado. La capital tiene ahora la oportunidad para aplicar políticas que permitan acercar la justicia a las mayorías y terminar con prácticas que benefician únicamente a sectores y clases privilegiadas.

Todos estos avances tiene un corolario: la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la vía del voto. universal terminará con la dependencia política y administrativa del Ejecutivo Federal. El futuro inminente del primer Jefe del Gobierno de la capital, tendrá esta vez un compromiso y una responsabilidad política directa con los electores. Así, como subrayamos antes, la Reforma 96, más que término es principio, un paso adelante en el camino. de acotar el poder presidencial y de arribar, con bases sólidas, a un nuevo federalismo. La elección 97 podrá ser, si la sociedad lo decide, modelo y ejemplo.

SEPTIMA - La idea de la vinculación de los ciudadanos a una ley democrática y a nuevas formas de gobernar tiene importantes implicaciones relacionadas con el futuro. La rueda de la historia siempre sigue adelante. Todo lo conquistado exige otras prioridades, fórmulas innovadoras. Y no olvidemos que un rasgo de la modernidad es la búsqueda de un equilibrio. entre la democracia representativa y

la democracia participativa Para no desalentar la transición, para no debilitar el cambio, para no mermar el esfuerzo y para no llegar tarde una vez más a las tendencias contemporáneas, la transición debe continuar hasta las formas semidirectas de la democracia: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación pública son medios semidirectos, propios de la democracia participativa que no existen en la legislación federal mexicana La importancia de tales procedimientos radies en que son un arma de control y de resistencia social legal frente a cualquier abuso y desviación del poder El desarrollo lógico de la transición democrática debe incorporar a nuestra legislación éstos mecanismos participativos.

OCTAVA.- La nueva legislación electoral, con sus aciertos y limitaciones, con sus avances y lagunas, constituye en nuestros días una premisa razonablemente sólida para alcanzar la una nueva etapa de consolidación democrática en la capital y en la República. La nación, sus habitantes todos, exigen democracia a partir de un proyecto de país sin corrupción y sin impunidad, con un verdadero equilibrio de poderes, con un Ejecutivo Federal responsable frente a los electores, con solvencia moral y capaz de encauzar una política de desarrollo que asegure el imperio del Estado de Derecho y sus consecuencias lógicas. confianza en las instituciones de la República, seguridad pública y una vida ciudadana digna, libre y con acceso a todos los beneficios y oportunidades de la sociedad moderna, sobre todo, al trabajo A fin de cuentas detrás de los reclamos populares hay un objetivo, simple: crecimiento con prosperidad, confianza y estabilidad.

BIBLIOGRAFÍA.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado Edit.- Harla, México, D.F , 1994

ANLEN LOPEZ, Jesús Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México. Edit. Librería Manuel Porrúa, S A , México, D F , 1993

ARNAIZ AMIGO, Aurora Ciencia Política Edit Antigua Librería Roblero, México, D F , 1990

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Edit Jus, México, D.F , 1993

BURDEAU, Georges. La Democracia. 3a. ed., Edit. Ariel, Barcelona, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano 10a ed , Edit. Porrúa, S A., México, D.F., 1992

CARRION, Jorge. Actualidad Política en México. Crisis, Democrática y Reforma electoral En "Estrategia", Año III; Vol. 3, Núm. 17. Septiembre-October 1996

CORDOVA, Arnaldo. Estrada Gerardo, Pantoja David, Perchard Jaqueline y Suárez Enrique. Ciencia Política, Democracia y Elecciones. Edit UNAM, México, D F , 1996

CUEVA, Mario de la Apuntes de Cátedra. 4a ed , Edit. UNAM, Facultad de Derecho, México, D F., 1994.

CUEVA, Mario de la La Idea del Estado 3a ed., Edit. UNAM, Facultad de Derecho, México, D.F., 1993.

DELHUMEAUL, Antonio, Coordinador. Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 1993.

DE LA HIDALGA, Luis El Equilibrio del Poder. 5a. ed., Edit. UNAM, México, D.F., 1994.

DOWSE Y HUGHES. Sociología Política. 3a ed , Edit. Alianza, Madrid, 1995.

FRIEDRICH, Carl. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II; Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1991

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 3a. ed., Edit. Editores Mexicanos Unidos. México, D.F., 1995

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 4a Ed , Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1995

HERNÁN, Heller. Teoría del Estado. 3a. ed., Edit Fondo de Cultura Económica. México, D.F , 1996.

JELLINEK, Jorge. Teoría del Estado 8a. ed , Edit., Albatros, Argentina, 1992.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado. 3a. ed., Edit Nacional, México, D.F , 1995

LERNER y varios México. Realidad Política de sus Partidos. Edit. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A C , México, D F , 1997

LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José Génesis y Teoría General del Estado. 7a ed., Edit. Porrúa, S A., México, D F , 1993

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit Porrúa, S.A., México, D F., 1990.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel Estado, Democracia y Partido. Edit Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C , México, D.F., 1991.

MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. 10a. ed., Edit , Pax, México, D F , 1994.

MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. 3a. ed , Edit. PAX, México, D.F , 1993.

PORRÚA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado 5a Ed Edit Porrúa, S.A., México, D.F., 1995.

REYES TAYABAS, Jorge. Bases para el Estudio del Estado. 4a ed., Edit Impresiones Quality, México, D.F., 1992

SERRA ROJAS, Andrés Ciencia Política 7a ed., Edit. Porrúa S.A , México, D.F., 1996.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 5a ed., Edit. Porrúa, S.A , México, D.F., 1993

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Secretaría de Gobernación, 1997 sus Reformas de 1997.