

00462
2

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES PARA EL DISTRITO FEDERAL
MEXICANO DURANTE EL SIGLO XX”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA
PRESENTA: ERNESTO CASAS CÁRDENAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, 7 DE DICIEMBRE DE 2009

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 Sara, Mariana, Ernesto y Rocío Jazmín.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La democracia es un sistema en el que nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado...

Giovanni Sartori

ÍNDICE

	Página
Introducción	6
Capítulo 1. Marco teórico	
1.1 Legitimidad	9
1.2 Gobernabilidad democrática	17
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 10px 0;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</div>	
Capítulo 2. La vida política en el Distrito Federal	
2.1 Breve historia	22
2.2 El inicio posconstitucional	27
2.3 La supresión del régimen municipal y las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal	31
Capítulo 3. 1977: La participación ciudadana constitucional	
3.1 Mecanismos de participación ciudadana	39
3.2 Reforma constitucional: Iniciativa popular y referéndum	42
Capítulo 4. 1987: La Asamblea de Representantes	
4.1 Propuestas de los partidos políticos	44
4.2 Primer reforma constitucional	48
4.3 La cláusula de gobernabilidad	51
Capítulo 5. 1993: La Asamblea con facultades ampliadas	
5.1 Propuestas de los partidos políticos	55
5.2 La reforma constitucional	62
5.3. La elección de los Consejos Ciudadanos	66

Capítulo 6. 1996: La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	
6.1 Propuestas de los partidos políticos	70
6.2 La reforma constitucional	76
6.3 La reglamentación de la reforma	79
Capítulo 7. El Estatuto de Gobierno	81
Capítulo 8. La Ley de Participación Ciudadana	86
Capítulo 9. La propuesta de reforma política para el Distrito Federal del 2001	91
10. Conclusiones	99
11. Apéndice 1	103
12. Apéndice 2	105
13. Apéndice 3	106
14. Apéndice 4	110
15. Apéndice 5	115
16. Apéndice 6	115
17. Apéndice 7	119
18. Apéndice 8	121
19. Apéndice 9	122
20. Apéndice 10	126
21. Bibliografía	133
22. Hemerografía	136

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

La ciudad de México, durante el siglo XX, se ha constituido en un conglomerado de ciudades marcadas por la acumulación de problemas de diversa índole, cada vez más complejos y que evidencian los contrastes desmesurados que allí prevalecen, entre zonas con altos índices de bienestar económico y estabilidad social, frente a comunidades que sobreviven en un marco de conflicto, violencia y condiciones de hacinamiento. Asimismo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales a favor de los procesos de descentralización de la vida nacional, es en el Distrito Federal donde se siguen tomando las decisiones políticas más importantes para el desarrollo del país; factores que la han ubicado históricamente en el centro de la discusión nacional.

En términos constitucionales, la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes federales y capital de la república, (artículo 44). Además de todo ello, es un espacio urbano donde se conjugan los reflejos del proceso de globalización económica, con la mayor concentración de recursos y servicios; crecientes movimientos sociales y políticos; pugnas entre poderes federales, estatales, locales y municipales, involucrados estos últimos a la luz de la expansión de asentamientos humanos hacia territorios pertenecientes al estado de México; así como el lugar donde se expresan los cambios culturales que hoy se ubican en la denominada posmodernidad.

El marco legal que norma la vida política en el DF fue reformado en múltiples ocasiones a lo largo del siglo que concluyó, sin embargo, estas enmiendas estuvieron marcadas por la acendrada actitud de contención y resistencia al interior de los grupos enquistados en los poderes federal y local, ante la posibilidad de ver mermadas sus atribuciones sobre el territorio. De tal forma que el universo de estudio que comprende la investigación, está determinado por aquellos factores que describen a la ciudad capital y que permanecen intrínsecos a su régimen político, destacando la ilegitimidad histórica de sus autoridades; la escasa participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas que afectan su convivencia; impartición discrecional de la justicia; y, por ende, quebranto de la credibilidad ciudadana en las instituciones locales.

Para analizar las reformas políticas que sobre el DF se concretaron durante el siglo XX, es imprescindible ponderar la distancia que ha mediado entre las diversas propuestas que han sustentado los representantes de los partidos políticos denominados nacionales, en su mayoría tendientes a dotar a los gobernantes de la ciudad capital de legitimidad y al DF en general de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

governabilidad democrática con el contenido real de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, con base en la cual la autenticidad democrática de los institutos políticos involucrados a lo largo del proceso queda en tela de juicio. De hecho, los vacíos e imprecisiones que el propio marco jurídico contiene, y que en su momento se habrán de revisar, han hecho posible negociaciones político-electorales al margen de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos; en tanto han fomentado la reproducción de vicios en la acción de gobierno en detrimento de la eficacia y la eficiencia en el ejercicio del poder local.

Así, el objetivo del trabajo será establecer la relación existente entre las reformas político-electorales para el DF propuestas por los representantes de los partidos políticos y el contenido de las que se han aprobado durante el siglo pasado inmediato, frente a una reforma que debería propiciar la gobernabilidad democrática en la ciudad de México y proveer de legitimidad a sus autoridades, lo que se traduciría en la estabilidad política del territorio. Esta gobernabilidad implica incorporar a la participación ciudadana autónoma en la toma de decisiones importantes para la colectividad; así como ser evaluada a través de variables como la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la atención de las demandas y la capacidad de conciliación de los intereses en disputa; variables que se enmarcan en los postulados teóricos del contractualismo.

Se iniciará con la revisión de los hechos históricos más importantes que en la vida política del México independiente determinaron el perfil de lo que hoy conocemos como DF, ponderando acontecimientos que se tradujeron en texto legal. Se continuará con el examen de la etapa postrevolucionaria, analizando los diversos factores que derivaron en la supresión del régimen municipal a finales de la segunda década del siglo XX. Este capítulo abarcará la descripción de la forma de gobierno con que la sede de los poderes federales inició el período denominado de la construcción institucional, hasta llegar a la década de los setenta.

A continuación se emprenderá el análisis de las diversas reformas de carácter constitucional y/o reglamentario, que se concretaron desde finales de los años 70 hasta llegar al presente año, cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha aprobado un dictamen de reforma política que habrá de presentarse a la Cámara de Diputados para su revisión y, en su caso, aprobación. Los aspectos a destacar en el análisis de las reformas serán los mecanismos para la participación ciudadana, competencias de gobierno entre los poderes federales y locales así como la elección de autoridades capitalinas, ubicadas en los contextos en que fueron presentadas y aprobadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El análisis de cada una de las reformas irá precedido de la revisión de las propuestas que, sobre el particular, presentaron los partidos políticos con representación ante el Congreso Federal, con el objeto de verificar el impacto de las mismas en el texto finalmente promulgado. Por último, se someten a reflexión algunas propuestas, que de concretarse al interior del régimen político del DF, permitirían reivindicar para sus habitantes, el derecho y capacidad de ostentar un gobierno autónomo y legítimo, garantizarían la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas fundamentales para la convivencia en la ciudad capital, al tiempo de disfrutar de estabilidad política. La investigación concluirá con la presentación de las conclusiones en torno al cumplimiento del objetivo y la ratificación ó negación de la hipótesis central.

Cabe entonces subrayar como la hipótesis de trabajo que guiará la investigación, que en las reformas político-electoral que se han implementado alrededor del marco legal que regula la vida política en el DF, han prevalecido, de manera premeditada, condicionantes que garantizan la injerencia de los poderes federales sobre las autoridades capitalinas, en aras de conservar para aquéllos el control del poder político y económico que concentra la ciudad más importante del país, constante que incluso no se altera con la alternancia en el gobierno federal, que hoy vive la nación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 1. Marco teórico

1.1 Legitimidad

Frente al proceso de globalización económica mundial de los últimos lustros, el gobierno mexicano ha implementado un conjunto de reformas en torno al Estado¹, que se han materializado en la reducción del aparato estatal, empero, sin afectar la intervención de éste en la toma de decisiones políticas importantes. Asimismo, el proceso ha repercutido en la redefinición de la ciudad capital y de sus instancias encargadas del ejercicio de gobierno, bajo el antecedente de enérgicas y constantes presiones ciudadanas a favor de sus intereses.

A la demanda social por mayores espacios para la participación ciudadana, que desde los años sesenta habría de hacer crisis; así como al estancamiento que experimentó el modelo de acumulación bajo el paradigma del Estado benefactor, el cual desde la segunda mitad de los setenta exacerbó la concentración y la centralización de la riqueza nacional; los gobiernos surgidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) intentaron dar respuestas a través del denominado "liberalismo moderno"², neoliberalismo, lo que implicó una ruptura histórica trascendental: "el paso de un orden recibido a un orden producido, propio de la modernidad, tiende a ser reinterpretado mediante la idea de un orden autorregulado"³. Así, el principio constitutivo de la organización social se hizo radicar en el modelo del mercado.

En consecuencia, las bases de la gobernabilidad en el país descansarían en los denominados equilibrios espontáneos, derivados de un orden autorregulado; sin embargo, en la medida en que el proceso de globalización del quehacer productivo y financiero se aceleró, los regímenes en turno vieron disminuir su capacidad directiva en la conducción nacional. De hecho, la utilización de criterios económicos neoliberales para interpretar la compleja realidad social, ha evidenciado su insuficiencia en por lo menos dos aspectos esenciales: Por un lado, en tanto la autorregulación

¹ Se entiende por Estado la instancia que comprende el ámbito de las relaciones políticas y que tiene por objeto la prevención, represión o gestión del conflicto social. Una descripción del desarrollo histórico en torno al concepto puede encontrarse en BOBBIO, Norberto y MAIEUCCI, Nicola. (Coordinadores), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981-1982, pp 626-634 2 Tomos

² Sobre esta nueva interpretación del liberalismo tradicional se puede consultar: MARCOS, Patricio, *El fantasma del liberalismo*, México UNAM, 1986

³ LECHNER, Norbert, "Los nuevos perfiles de la política", en: *Nueva sociedad*, no 130, marzo-abril, Caracas, 1994, p. 35.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

supone autosuficiencia; por el otro, en razón de la ausencia de factores externos -moral, derecho, política- para delimitar el campo de acción y encauzar la acción de gobierno, ya que el paradigma adolece de ambas cuestiones.

No obstante, hoy asistimos a la indiscutible supremacía de la concepción neoliberal, aparejada de una racionalidad instrumental, utilitaria, donde las variables costo-beneficio constituyen los criterios para implementar y evaluar toda acción política.⁴ La visión moderna del Estado, "alude ciertamente a un horizonte de futuro, pero bajo forma de oportunidad y riesgo e incluso de especulación. Su marco habitual empuja es la coyuntura, o sea el afán de cada día. Esta lógica económica reorienta también a la política; en lugar de una acción estratégica acorde a objetivos, la política es concebida como gestión competitiva de cara a los desafíos"⁵

Así, la visión neoliberal adoptada por los gobiernos priístas desde el sexenio 1982-1988, pretendió sustituir la lógica de la política por la del mercado, tomando a ésta como la herramienta para la regulación social; con el avance del paradigma se fortaleció, de hecho, la interacción entre privados, al tiempo que se redujo el espacio público. En lugar de una creciente participación de los ciudadanos en asuntos comunes y de una mayor transparencia de la acción gubernamental, la adopción de la racionalidad económica significó, primordialmente, la consagración de criterios mercantiles en la política: el dinero, la competencia, el éxito individual. "A semejanza del frío mundo de los negocios, la política se ha vuelto altamente competitiva y sumamente cara"⁶.

Bajo este modelo, la gobernabilidad en el Distrito Federal (DF) ha descansado en instituciones y procedimientos poco eficientes, centralistas y antidemocráticos, haciendo radicar su fuente de legitimidad en el reto de mantener el orden; es decir, evitando la exacerbación de los conflictos subyacentes al complejo abanico de problemas visibles en la cotidianidad, tales como el suministro y administración de los servicios de agua, luz, habitación, limpieza, seguridad y transporte, entre muchos otros.

⁴ Entenderemos por acciones políticas las deliberaciones y decisiones que con carácter de obligatorias, encabeza el gobierno a fin de conducir los asuntos públicos, mismas que contribuyen a garantizar la permanencia del orden social. Existe una amplia bibliografía sobre la definición de lo político, sin embargo aquí sólo se sugieren algunos autores que lo interpretan en este sentido: WOLFE, Alan, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980; DEUTSCH, Karl, *Política y Gobierno cómo el pueblo decide su destino*, México, FCE, 1976; LECHNER, Norbert, *op. cit.*, pp. 32-43

⁵ *Idem.*, p. 36.

⁶ *Idem.*, p. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Históricamente, la falta de coordinación entre las diversas instancias metropolitanas involucradas en la atención de las principales demandas ciudadanas, así como la concentración de las decisiones fundamentales para la marcha del DF en el gobierno capitalino, totalmente dependiente de la voluntad presidencial hasta hace unos años; propiciaron la insatisfacción de sus habitantes, al tiempo que evidenciaron la ilegitimidad de las autoridades capitalinas designadas.

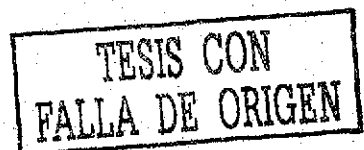
A lo largo del siglo XX, fue patente el escaso interés que el gobierno federal concedió a la legitimidad del gobierno en el DF, a pesar de que ésta representa un factor fundamental para la estabilidad del régimen político en las sociedades democráticas, amén del respaldo y la aceptación social que le son inherentes. Teórica y empíricamente se ha comprobado que la legitimidad que deriva de la conciliación de intereses en torno a un gobierno lo fortalece; así, la dualidad conciliación-legitimidad aparece como condición para la gobernabilidad democrática y la estabilidad política del Estado moderno, entendiéndose por ésta "ni inmovilidad ni estatismo, en cuanto que un sistema permanece estable justamente porque es capaz de adaptarse a los desafíos que provienen del ambiente, de modificarse"⁷.

Al hablar de legitimidad se hace referencia entonces a "la capacidad del sistema de hacer surgir y mantener la convicción de la validez de las instituciones políticas vigentes"⁸, esto es, a la medida en que un sistema político es considerado merecedor de apoyo por la mayoría de los ciudadanos, quienes asimilan a sus instituciones como las más idóneas para dirimir los conflictos, así como para proteger sus derechos.

Al margen de esta consideración, los gobiernos federales priístas intentaron obtener el respaldo de los capitalinos a través de la articulación de núcleos de sujetos, interesados en negociar sobre una materia específica, y no más; contemplando zonas de exclusividad para cada problema, lo cual implicaba un aislamiento entre grupos de una misma comunidad. En esta estrategia se inscribirían las diversas instancias que para la participación ciudadana fueron creando los gobiernos federales en el DF, las cuales, dadas sus vastas carencias, abortaron en circunstancias que en su oportunidad habremos de analizar. De hecho, las ofertas que se ofrecieron a los habitantes de la capital, se limitaron a mejoras en algunos servicios, pero sin referencia a un desarrollo colectivo que trascendiera la inmediatez. Este ejercicio de la política, así como la incapacidad del gobierno

⁷ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola *op. cit.*, p. 601.

⁸ *Idem*, p. 603.



capitalino para crear y transmitir un proyecto o marco de referencia compartido por el grueso de la ciudadanía, ahondó las fragmentaciones estructurales del sistema, socavó la endeble gobernabilidad en la ciudad capital, en tanto puso en el centro de la discusión la ilegitimidad de sus autoridades ejecutivas, hasta 1997 impuestas.

De esta forma, los diferentes gobiernos emanados de la designación del Ejecutivo federal, desdeñarán, en gran medida, la dualidad conciliación-legitimidad en el ejercicio de sus atribuciones, elementos que para los gobiernos democráticos han representado un dique, ante la potencial exacerbación del conflicto inherente a toda formación social: puesto que se parte del hecho de que los valores sociales, ni son disfrutados equitativamente, ni se distribuyen de manera automática. Es este factor de la conciliación el que determina que el ejercicio del poder constituya un "juego de suma cero o bien de suma variable"⁹.

Como un gobierno de suma cero, en donde sólo un grupo o sector social se beneficia de las decisiones gubernamentales, el de la ciudad de México ha estado supeditado a la injerencia permanente de los poderes federales, lo que durante la mayor parte del siglo que se analiza, le confirió su carácter de simple ejecutor de decisiones centrales, en detrimento de su legitimidad. Es decir, el apoyo de la ciudadanía hacia el régimen capitalino fue sustituido por el respaldo del poder presidencial, *obstaculizando la existencia de un gobierno democrático y representativo*.

Negar el carácter de democráticas a las autoridades locales que ostentaron el poder durante la mayor parte del siglo XX, exige definir justamente lo que se asimila como tal. Bajo su acepción moderna¹⁰, habremos de entender por gobierno democrático al que gira en torno al principio de la mayoría relativa, los procedimientos electorales y la transmisión del poder que supone la representación¹¹; no obstante, a este principio del gobierno de mayoría relativa, esencial para el paradigma de la democracia liberal, le subyace la acotación planteada por el propio Sartori, en el sentido de que "es

⁹ DEUTSCH Karl, *op. cit.* p. 38.

¹⁰ En la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político, a saber, la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia es concebida como gobierno del pueblo; la teoría medieval de derivación romana, en torno a la soberanía popular; y la teoría moderna o maquiavélica, de la cual surge el Estado moderno. Sobre el particular se sugieren: BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, FCE, 1987; BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *op. cit.*, pp. 493-507.

¹¹ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 54.

el respeto y la salvaguarda de los derechos de la minoría lo que mantiene el dinamismo y la mecánica de la democracia. *pace* el eslogan sobre la democracia como gobierno de la mayoría"¹².

1.2 Representación política

En tanto a la legitimidad de las autoridades electas en comicios libres y competidos, le subyace un poder que se enmarca precisamente en lo que se denomina como representación política, es necesario ahondar en este concepto. La teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones, según si se atiende a la idea de mandato o de delegación; a la idea de representatividad, es decir, de semejanza o similitud; o a la idea de responsabilidad¹³. El primer significado se deriva del derecho privado, concibiendo al representante como un delegado o mandatario que sólo sigue instrucciones; el segundo se sustenta en un enfoque sociológico, atiende sobre todo a cuestiones de identificación a la luz de intereses compartidos; mientras el tercero, que nos conduce a asimilar al gobierno representativo como un gobierno responsable, constituye al que habremos de hacer referencia cuando aludamos al que debería de ostentar el poder capitalino.

Se concibe a la representación como un fenómeno complejo, "que en su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra, a través de elecciones competitivas"¹⁴. Desde el momento en que la representación política contemporánea únicamente está protegida por el elemento electoral, se puede afirmar que no podría existir representación sin elecciones, aunque por el contrario, podemos tener elecciones sin representación. Por tanto, si bien elecciones no son sinónimo de representación, "la moderna representación política es representación electiva, desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo, en política y moderna"¹⁵. La teoría electoral de la representación es, por tanto, la teoría de la representación responsable, en tanto el factor de la semejanza pasa a segundo término, privilegiando la obligación de los representantes de responder, a través de su sujeción a elecciones periódicas.

Siguiendo la reflexión de Sartori, el gobierno responsable refleja dos expectativas: que un gobierno sea receptivo o sensible, debiendo responder por lo que hace, lo que implica una responsabilidad

¹² *Idem* p 58

¹³ SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992. p. 225

¹⁴ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *op. cit.*, p. 1432.

¹⁵ SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política, op. cit.* p. 232

dependiente; y que un gobierno actúe con eficiencia y competencia, que nos llevaría a hablar de una responsabilidad independiente; distinción que cobra relevancia al momento de concretarnos en la representación política, donde adquiere preeminencia perseguir el interés del todo, por encima de los intereses particulares¹⁶. A final de cuentas, la discusión que subyace a esta diferenciación es la que gira en torno a las exigencias que enfrenta todo régimen representativo: gobernar y representar, las cuales no deben concebirse como mutuamente excluyentes. Se puede recapitular señalando que la representación constituye un mecanismo para la implementación de un control entre gobernados y gobernantes; en tanto por sus alcances puede englobar diversos niveles, que van desde la simple ejecución de instrucciones sin mayor poder de iniciativa ó autonomía, hasta la sustentación de un poder que sólo supone la atención del interés de los representados¹⁷.

El elemento fundamental de este mecanismo, que de hecho da sustento a todos los sistemas políticos modernos y que, al menos en teoría, garantiza una amplia expresión de los intereses ciudadanos, está dado por la realización de elecciones para la conformación de los órganos representativos; de ahí que a la representación política se le califique también como electiva. Así, "la legitimación democrático-liberal dispone la participación política libre e igualitaria de todos los ciudadanos a través del recurso técnico de la representación. Éste se pone en práctica a través del proceso electoral, mecanismo que permite a la vez la autorización de los detentadores del poder, y presupone un uso equitativo del mismo ante la ciudadanía al obligarse por este medio a dar igual consideración al conjunto de sus intereses y demandas"¹⁸.

En este esquema, la elección de los representantes presupone la existencia de un sistema electoral, que garantice al menos dos consideraciones: la periodicidad del proceso y la libertad de los electores para optar por su preferencia. En la actualidad, "el mecanismo más conveniente a los fines de la reducción de los costos decisionales, consiste en la participación popular a través de elecciones, las cuales permiten en general la elección de personas a las cuales confiar los resortes del gobierno, como así también la expresión del consenso y de la disensión, la representación de los intereses, el control sobre la actividad del gobierno, la movilización de las masas"¹⁹.

¹⁶ *Idem*, p. 235

¹⁷ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *op. cit.*, p. 1427

¹⁸ BÉJAR, A., Luisa "El Poder Legislativo en México: un dilema por resolver", en GUTIÉRREZ Garza, Esthela, (Coordinadora general), *El Debate Nacional 2 Escenarios de la democratización*, México, Diana/FCPyS-UNAM, 1998, p. 63.

¹⁹ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *op. cit.* p. 1528

Dos son los modelos tradicionales de sistemas electorales: El mayoritario y el proporcional. En tanto en el primero se considera que la voluntad de la mayoría de los electores, distribuidos en distritos, es la única que debe contar al momento de asignar los espacios disponibles para la representación; en el segundo se determina una *cuota* ó *cociente*, respecto del total de los votos, de tal forma que los lugares serán designados de conformidad con los cocientes obtenido por cada partido político; "si se considera que la función primaria de las elecciones es la de garantizar una sólida base de apoyo para el gobierno, se debería dar preferencia a un sistema mayoritario; si en cambio se conviene que el acuerdo sobre la gestión de gobierno debe seguir, y no preceder a la elección, se podría optar por el sistema proporcional"²⁰. Asimismo, cabe tomar en cuenta que "en los sistemas mayoritarios la representación es menos fiel, pero llega más arriba, hasta el gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel, pero tiene una proyección más corta, llega sólo hasta la asamblea"²¹; no obstante, permite consolidar una instancia plural que, al menos en la incipiente experiencia mexicana, está sirviendo de contrapeso a las decisiones del poder Ejecutivo.

Actualmente, en México la convivencia política se da en un sistema electoral mixto, que combina los modelos descritos. Por el momento baste señalar que la representación proporcional establecida en la legislación electoral mexicana, al estar supeditada a la presentación de listas de candidatos por parte de los partidos políticos²², permite que sean éstos los que finalmente determinen quiénes habrán de integrarse a las instancias de representación, limitando la voluntad de los electores y, por ende, la representatividad de los candidatos. Asimismo, la representación política sin un elemento de control sobre el comportamiento del representante, acaba por atribuir a éste un poder arbitrario que contrasta con la esencia de su función. Como señala Sartori, "los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos, en realidad, por el partido... y es el mandato del partido el que prevalece, esencialmente, sobre el mandato electoral"²³.

De tal forma que el meollo de la representación política radica en la responsabilidad pública de su detentador, sancionada con periodicidad a través de las postulaciones de los partidos políticos a los comicios; en tanto, sólo a través de las candidaturas partidistas se puede acceder a las instancias

²⁰ *Idem.*, p. 1530.

²¹ SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, op. cit., p. 236.

²² Las características fundamentales de un partido político son: una organización durable, cuya esperanza de vida política es superior a la de sus dirigentes; bien establecida y manteniendo relaciones regulares y variadas con el escalón nacional; voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de tomar y ejercer el poder solos o con otros, y no simplemente de influir en el poder; cuidado de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otra manera.

CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987, p. 24

²³ SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, op. cit.; p p. 240-241.

donde a final de cuentas se toman las decisiones políticas importantes, en contraste con las figuras de representación ciudadana creadas por el propio gobierno de la república, las que no sólo han sustentado una limitada representatividad, desde la perspectiva sociológica; sino que han carecido de capacidad de decisión efectiva, como analizaremos en su oportunidad.

Bajo estas premisas, se puede concluir que a lo largo del siglo XX las diversas autoridades designadas que encabezaron el gobierno del DF, carecieron de legitimidad democrática, en función del desdén priísta hacia el derecho político de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes, mediante voto universal, libre, directo y secreto. Asimismo, cabe reiterar, como hipótesis de trabajo, que al descontento popular hacia los mandatarios capitalinos impuestos, el gobierno de la república respondió con la creación de diferentes instancias para la participación ciudadana, con el objeto de mediatizar las protestas colectivas, al tiempo de buscar simpatía y apoyo de las representaciones gremiales y vecinales, sin que la operación de estas instancias haya representado un dique efectivo a la toma de decisiones centralistas, que caracterizó a los jefes del Departamento del Distrito Federal (DDF).

Finalmente, es conveniente puntualizar el hecho de que la legitimidad referida, no deriva solamente del simple cumplimiento de procedimientos democráticos para la conformación de gobiernos, ya que de hecho, los comicios sólo determinan quiénes habrán de resolver los problemas sociales; es decir, "la competencia electoral no asegura la calidad de los resultados, sino sólo su carácter democrático. El resto —el valor de los resultados— depende de la calidad (no sólo de la sensibilidad) del liderazgo"²⁴, la cual a su vez determinará, en gran medida, el refiende de la confianza y el apoyo de los electores hacia sus representantes.

De tal forma que, un gobierno no garantiza la obtención de legitimidad, sólo mediante el hecho de agotar la realización de procesos electorales libres y competidos, ya que ésta trasciende a las jornadas cívicas, dependiendo más su existencia de la acción gubernamental concreta ante problemas sociales concretos.

²⁴ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, op. cit., p. 223

1.3 Gobernabilidad democrática

Si bien se han analizado los aspectos que caracterizaron a los gobiernos de la ciudad de México, a través de los sexenios encabezados por miembros del PRI, alineados al presidencialismo²⁵ y, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, apegados a la lógica neoliberal de mercado, con resultados paupérrimos para las crecientes demandas ciudadanas de mayor distribución de la riqueza y ampliación de los espacios efectivos para la participación colectiva; ahora se revisarán las variables con base en las cuales se podrá determinar la existencia de gobernabilidad democrática al interior del Estado, variables que se inscriben en el desarrollo de la teoría política del contractualismo²⁶

El origen de la teoría del contrato social se puede ubicar en el comienzo del siglo XVII, siendo uno de sus precursores Johannes Althusius, creador del paradigma a través del cual no sólo se buscó independizar el poder del Estado mismo, sino precisar el rasgo histórico en el que prevalecía ya la regimentación de la sociedad por una entidad superior, a saber, el propio Estado; concepción que daría lugar, un siglo después, al binomio sociedad civil-sociedad política.

Locke primero y Montesquieu después, enarbolaron la teoría de la división de poderes, como la fórmula para imponer límites a la acción del Estado, destacando la importancia de los poderes intermedios o contrapoderes que impedirían el abuso de la autoridad²⁷, al tiempo de garantizar la libertad de los ciudadanos. No obstante, sería Rousseau quien contribuiría, de manera decisiva, a la maduración de la teoría política moderna y, en particular, al enriquecimiento del modelo que nos ocupa, al elaborar su teoría de la soberanía popular y de la democracia, sobre la base de distinguir entre intereses privados y públicos, entre voluntad individual y general, entre democracia directa y representativa.

En el camino trazado por Rousseau, Kant ponderó la soberanía de la ley y del Estado de derecho, al tiempo que construyó de manera definitiva la concepción del Estado representativo moderno. Por su parte, Benjamín Constant, en la época de las constituciones escritas, formuló la doctrina del garantismo constitucional, postulando que el documento jurídico básico debía servir tanto para organizar al Estado como y, sobre todo, para proteger el derecho y la felicidad del individuo.

²⁵ Sobre el particular se puede consultar: CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988

²⁶ Un breve desarrollo sobre esta teoría se puede encontrar en: CORDOVA, Arnaldo, 'Consideraciones en torno al método de la ciencia política', Varios autores, en *Ciencia política: democracia y elecciones*, México, UNAM, 1989, pp 23-46.

Siguiendo esta cronología en torno a los pensadores fundamentales que aportaron los cimientos teóricos, de donde hoy extraemos las variables para evaluar la existencia o ausencia de la noción de gobernabilidad democrática en el DF, Tocqueville, con su estudio sobre la Democracia en América, intentaría demostrar que el mejor gobierno es aquel en el que, la separación entre el Estado y la sociedad y, entre la política y la vida privada, se encuentran garantizados por el derecho y las instituciones, es decir, por lo que hoy se concibe como el régimen político de una nación

Este sucinto recorrido por la teoría del contractualismo, permite concluir en el establecimiento de sus postulados contemporáneos y que habrían de estar presentes a lo largo del trabajo cuando se aluda a la edificación de una reforma estructural, con carácter democrático para el DF. Así, la gobernabilidad democrática refiere "la posibilidad y capacidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos"²⁸, evaluada a través de indicadores como conciliación, eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia, responsabilidad, atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas y aceptación y/o aliento a la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción²⁹.

Estas variables deben ser contextualizadas en razón del espacio concreto sobre el que se habrá de evaluar la gobernabilidad, en nuestro caso, las particularidades que reviste el DF, donde confluyen varias zonas conurbadas que hacen por demás compleja la atención del cúmulo de demandas metropolitanas. Aquí, el territorio cumple el papel de capital del país, carente de un gobierno pleno y autónomo como el del resto de los estados de la república, sujeto a variadas injerencias de los poderes federales. No obstante la gran concentración de recursos económicos, actividad productiva y servicios que se conjugan en este espacio, coexisten niveles de vida contrastantes, entre la opulencia y el hacinamiento.

Asimismo, el federalismo formal históricamente ha representado un centralismo asfixiante para las entidades federativas, en donde la ausencia de mecanismos de participación social y/o aceptación de formas de participación subordinadas a mecanismos clientelísticos, propios del sistema corporativo, obstaculizó la atención de las demandas populares presentadas por organizaciones sociales

²⁷ Para mayor detalle sobre la evolución de esta teoría también se puede consultar: BOBBIO, Norberto, *op cit*, p 133.

²⁸ LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: IFE, 1995. p 22.

autónomas³⁰. Los enconos que han generado las políticas de descentralización ineficientes, traen a colación la necesidad de revisar y precisar los ámbitos de competencia de los poderes federales y locales, con el propósito de dotar al DF de un gobierno local pleno, lo que implicaría acotar las vastas atribuciones que aún ostentan las autoridades federales sobre las capitalinas

En materia de participación ciudadana³¹, no obstante los antecedentes que en su momento se habrán de revisar, y que han aportado un importante bagaje a la consolidación de la democracia representativa en la capital, la meta debería ubicarse en distanciar las instancias creadas por la ciudadanía, del corporativismo estatal que tradicionalmente las ha cooptado, lo cual se enmarcaría en lo que aquí se expone por gobernabilidad democrática

Retomando las variables que nos servirán como directrices para justipreciar el valor de las reformas político-electorales, que durante el siglo XX se concretaron en torno al gobierno del DF, así como su repercusión en la construcción de condiciones para la legitimidad y la gobernabilidad democrática en la capital del país, la eficacia alude a la capacidad de planeación de todas las instancias del gobierno a fin de cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas sociales. En tanto la eficiencia refiere a la aptitud de esas mismas instancias para concretar la atención de las demandas ciudadanas; ambas en torno a la distribución de los valores que conforman la riqueza de una nación

El desempeño responsable y la atención de las demandas, tienen que ver con una variable que constituye un contrapeso efectivo al poder subyacente a la democracia representativa: la rendición de cuentas de los representantes; mientras la promoción de la participación ciudadana se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en la atención de las demandas de carácter urbano. En la medida en que un gobierno atiende estas variables, es dable pensar en su sobrevivencia bajo condiciones de estabilidad, al tiempo de reconocerle como un gobierno democrático, donde, cabe reiterar, la conciliación de voluntades constituye el fiel de la balanza

²⁹ Para mayor detalle sobre estas variables de análisis ver: LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Patria, 1990, pp. 32-92; ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, 1998, pp. 33-37

³⁰ ZICCARDI, Alicia. *op. cit.*: p. 25.

³¹ La noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea afectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales

En esta perspectiva es conveniente anotar dos elementos adicionales que hoy están involucrados en los mecanismos de mediación social, y que por ende mucho tienen que ver con la conducción política

democrática: la comunicación social y los medios masivos de información. Esta dimensión requiere ser analizada a la luz del clima cultural que le subyace, a saber, el de la llamada posmodernidad³², donde la concepción del tiempo tiene una influencia crucial sobre la política: La sucesión elemental pasado, presente y futuro mediante la cual estructuramos el acontecer como proceso histórico, se debilita ante la irrupción avasalladora de un omnipresente. La cultura de la imagen efímera, tan determinante en nuestra época, ilustra bien el desvanecimiento de lo perenne en instantáneo. Cuando el tiempo es consumido en una voraz repetición de imágenes indeterminadas y fugaces, la realidad se evapora repentina e ininterrumpidamente, en detrimento de la capacidad de abstracción³³.

Esto tiene un doble efecto sobre la política: Por un lado, el tiempo deviene en un recurso cada vez más escaso; pareciera entonces que la política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración, se agota en el aquí y el ahora. Por el otro, en la planeación del desarrollo nacional, la actividad política corre tras los hechos, logrando apenas reaccionar, la mayoría de las veces, en forma fallida. Cuando el tiempo deviene escaso, la rapidez de la reacción constituye el éxito. Entonces, la reflexión acerca del futuro suele ser sustituida por la somera revisión de las oportunidades dadas. Si no hay otro horizonte que la coyuntura (lógica instrumental del neoliberalismo), tal cálculo se reduce a plazos cada vez más cortos, sin lograr anticipar los resultados de una decisión.

Ante este escenario, inherente al ocaso del siglo XX, la gobernabilidad democrática debiera apoyarse en estructuras comunicativas que permitan interrelacionar a la mayoría de ciudadanos posibles. Esta comunicación funciona en la medida en que existen marcos de referencia comunes. Es decir, supone que los participantes comparten determinadas significados e intereses.

para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. *Idem*, pp 28-33.

³² Para una revisión de las implicaciones socioculturales del concepto se puede consultar: JAMESON, Fredric, *Posmodernismo*, México Paidós, 1991; PAVLICIC, Pavao, "La intertextualidad moderna y la posmoderna", en *Criterios*, julio de 1993, Casa de las Américas-UAM, pp 165-186.

³³ Sobre la sustitución del lenguaje conceptual abstracto por el lenguaje perceptivo concreto se puede ver: SARTORI, Giovanni, *Homo videns; La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998, pp. 45-48.

Tal intercomunicación ocurre a través de acuerdos explícitos, que enlazan la decisión de cada actor a las de la colectividad, a través de signos compartidos en torno a conductas y expectativas comunes. La política así ejercida, se distingue tanto del corporativismo como del mercado. Se asemeja más a una "red de seguro mutuo"³⁴ que acota la incertidumbre de la inmediatez, evitando conflictos por el todo o nada, al tiempo que favorece una gobernabilidad democrática en tanto subyace una conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados.

En suma, la reforma democrática para el DF requiere edificar "un pacto fundacional que se transforme en sustento normativo del orden colectivo, en el horizonte de sentido, en la corporeización de principios universales y en la referencia identitaria"³⁵. Así, se concibe al pacto democrático en dos direcciones básicas: como la solución más racional ante situaciones de incertidumbre creciente como la que ha marcado la historia del DF durante el siglo XX, y como la conciliación de reglas constitutivas, condición includible para su viabilidad.

Establecer este pacto fundacional conlleva, irremisiblemente, considerar las variables hasta aquí anotadas, que hagan posible la igualdad jurídica y la equidad política de todos los habitantes de la capital del país. Asimismo, la observancia de estas variables haría posible la existencia de autoridades legítimas, estables, que sin rasgos impositivos, pudieran deslindar responsabilidades, conciliar intereses y dirigir acciones, alentar la participación ciudadana y ostentar un amplio respaldo popular; en suma, donde la política y no el mercado sea el eje central de la gobernabilidad, bajo el escrutinio y sanción de los ciudadanos; al margen de la lógica utilitaria y coyuntural que, no obstante la alternancia en el poder federal, hoy continúa vigente al interior del gobierno de la república, cuyo titular sigue facultado para incidir de manera directa en la vida política del DF.

³⁴ LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática op cit* p. 29.

³⁵ RABOTNIKOF, Nora "El reto de la filosofía política: notas sobre el clima teórico de una época", en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, México. IISUNAM, 1992, p. 212.

Capítulo 2. La vida política en el Distrito Federal

2.1 Breve historia

El perfil del gobierno del Distrito Federal ha sido producto, fundamentalmente, de decisiones políticas de los grupos políticos que en diferentes momentos han detentado el poder federal, orientado en mucho el contenido de las normas jurídicas y de sus reformas. La ciudad de México ha sido, desde tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país. Pevio a la consumación del movimiento de independencia nacional, el sistema de gobierno en la provincia de México estaba integrado por el jefe político³⁶, el intendente y la diputación provincial; con facultades para intervenir y aprobar el reparto de contribuciones, velar por la inversión de los fondos públicos y cuidar el establecimiento de ayuntamientos donde debía haberlos. Los diputados provinciales eran electos mediante votación indirecta, cada dos años, dentro de la jurisdicción de cada localidad. Los alcaldes, los regidores y los procuradores cambiaban anualmente. El jefe político ejercía la autoridad económica, la facultad de nombrar representantes a la diputación provincial y la de inspeccionar a alcaldes, regidores y síndicos.

Un cambio trascendental se habría de operar a través de la Constitución de Apatzingán de 1814, donde se plasmó la concepción de un Estado unitario, inspirado en la teoría de la división de poderes de Montesquieu. En consecuencia, serían tres las "supremas autoridades": El supremo Congreso Mexicano, el supremo Gobierno y el supremo Tribunal de Justicia³⁷. Fue en este texto básico donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aun cuando se trataba de un sistema unitario, deberían residir en un mismo lugar, el cual sería determinado por el Congreso. Sin embargo, en este como en otros tópicos, la carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, ya que aún siendo designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias de guerra y aonadas constantes en el territorio nacional impidieron su actuación normal.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 facultó al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación (artículo 5º, Fracciones XXVIII y XXIX), y a

³⁶ En 1812, la Constitución de Cádiz crea la figura del jefe político, poder intermedio entre el Ayuntamiento y el Virrey.

ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado, así como a variar esta residencia cuando lo juzgara necesario (artículo 50). Con estas disposiciones se habría de crear, formalmente, el Distrito Federal³⁸.

Así, consumada la independencia nacional y en el marco de la incipiente pugna entre centralistas y federalistas, la corriente que defendía a la ciudad de México como sede de los poderes federales tuvo en Fray Servando Teresa de Mier a uno de sus más entusiastas expositores. También se pronunciaron en el mismo sentido Lucas Alamán, Pablo de la Llave y Francisco de Arrillaga, a la sazón ministros de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Hacienda, respectivamente.

En contraparte, un grupo de legisladores encabezados por Valentín Gómez Farías, habría de inclinarse por la ciudad de Querétaro para residencia de los poderes de la nación, planteando los conflictos que podría suscitar la coexistencia de dos poderes, el federal y el local en un mismo territorio; por lo que, decía, de ubicarse el Distrito en Querétaro, éste debería renunciar a la soberanía que ya había conquistado. La diputación del estado de México también se opuso a la ciudad de México como sede, en virtud de que ésta se encontraba en su territorio y, de resolverse que en ella se establecería, el territorio sería tomado de dicha entidad. No obstante, la imposición de la voluntad de las mayorías habría de operar para que finalmente con 49 votos a favor y 32 en contra, se aprobara que la ciudad de México fuera la sede de los poderes federales.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual creó el Distrito Federal (DF), de acuerdo, entre otras, a las bases de organización siguientes: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del DF quedaría bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el territorio, se seguirían observando las leyes vigentes³⁹.

El sistema de gobierno federal y por consiguiente el del DF, fue suprimido por las leyes constitucionales centralistas de 1836, iniciándose un tiempo de zozobra para el federalismo mexicano, que habría de ser restablecido con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y

³⁷ DÍAZ Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, IJ-UNAM, 1992, p. 46.

³⁸ *Idem*, p. 47.

³⁹ *Idem*, p. 48.

consolidado con la carta magna promulgada una década después. Cabe hacer mención que ya en 1846 se reasignaría a la ciudad de México el carácter de DF, reconociéndole 8 prefecturas centrales, en el espacio de los antiguos cuarteles mayores, y tres prefecturas foráneas.

En el Acta de Reformas de 1847, se estipuló que mientras la ciudad de México fuera el DF sus habitantes tendrían derecho a votar en la elección de Presidente de la República y nombrarían dos senadores, así como cuatro diputados propietarios y cuatro suplentes. Por otra parte, se estableció el principio de igualdad entre los mexicanos y se amplió la categoría de ciudadanos.

Durante las discusiones en el Congreso Constituyente de 1856-1857 sobre la coexistencia de poderes en el DF, prevaleció la controversia en torno a las facultades de los gobiernos federal y local, sin considerar que dentro de éste había un tercer nivel, el municipal, existente desde 1824 y que agregaba un elemento insoslayable. El legislador Ignacio Ramírez habría de señalar su oposición a que mediante un dictamen se despojara a los habitantes del DF de sus derechos políticos, privándolos de elegir gobernador y una asamblea reguladora de su régimen interno, y arrebataéndoles las rentas particulares para depositarlas en el erario federal. El DF quedaría así con dobles cargas y sin recursos para la administración local, aseguraba⁴⁰.

Como representante de la otra posición, Filomeno Mata defendía que el régimen interno del territorio quedara encomendado al Congreso federal. La organización municipal en manos del pueblo bastaría para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares, enfatizaba. En suma, concebía que mediante un dictamen que comprendiera la convivencia de los dos poderes en el mismo territorio se garantizaba la libertad municipal⁴¹. El diputado por el DF, Francisco de Paula Cendejas, rechazó la idea de que a través del eventual dictamen, la localidad estuviese bajo la tutela del Congreso de la Unión, sugiriendo una organización política similar a la de las otras entidades federativas⁴². Después de un largo debate en torno a ambas posiciones, finalmente el propio Mata propondría un nuevo texto en el sentido de que el Congreso federal aneglaría el régimen interior del DF y sus territorios, bajo la base de que el pueblo elegiría a sus autoridades políticas municipales. La comisión respectiva aceptaría su propuesta, asimismo, el pleno del Congreso

⁴⁰ *Idem*, p. 49.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Idem*, p. 50.

En el debate del Constituyente, quienes pugnaron por darle a los habitantes del DF los mismos derechos políticos que tenían los de las otras entidades de la república, veían al territorio como el espacio en donde los poderes federales sólo debían residir. En cambio, quienes impulsaron la idea de que en el DF se dieran modalidades en su régimen político, tal y como lo proponía el gobierno de la república, veían a éste como el lugar en donde debían ejercer su imperio los poderes nacionales, en detrimento de las atribuciones conferidas a las autoridades locales.

A pesar de que los moderados perdieron el debate, se aprobarían sus dictámenes en los que el gobierno representativo en el DF se limitó a la elección popular de ayuntamientos y se condicionó la existencia del estado del Valle de México. “En esta decisión predominaron tanto las concepciones constitucionales de ‘soberanías’ y ‘poderes soberanos’, entonces en boga, con el temor de que un liberal puro resultara electo gobernador del Distrito”⁴³.

Como resultado de los debates sobre los preceptos constitucionales relacionados con el DF, en el artículo 43 se contempló al estado del Valle de México como parte integrante de la Federación, aunque su fundación, de acuerdo con el artículo 46, se produciría cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar⁴⁴. En el artículo 72, fracción V, se facultó al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales y, en la fracción VI, para el arreglo interior del DF y sus territorios, *teniendo como base el que las autoridades municipales serían elegidas popularmente; designándoles rentas para cubrir las necesidades locales*⁴⁵.

A partir de 1890 se divide el DF en la municipalidad de México y 6 prefecturas o distritos que, a su vez, comprendían a dos o más municipalidades. El ayuntamiento de la ciudad de México quedaría bajo el control del gobierno federal. Sería mediante los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 cuando bajo la consigna “poca política y mucha administración”, a fin de modernizar la ciudad y hacer frente a sus crecientes problemas urbanos, a iniciativa de Porfirio Díaz el Congreso estableció la división municipal de la ciudad de México para efectos político administrativos. Asimismo, mediante una reforma constitucional en 1901 se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales del DF⁴⁶.

⁴³ MARVÁN Laborde, Ignacio, “Opciones para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones”, en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1998, p. 152.

⁴⁴ DÍAZ Alfaro, Salomón *op. cit.*, p. 50.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ MARVÁN Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 152.

En 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, conforme a este ordenamiento, el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la cual nombraría un Concejo Superior de Gobierno del DF, integrado por el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas; y en el aspecto legislativo, el gobierno local quedó encomendado al Congreso de la Unión⁴⁷.

Se estableció que los ayuntamientos serían electos popularmente en elección indirecta en primer grado, conservarían sus funciones políticas, y, en lo concerniente a la administración municipal, sólo tendrían "voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto", sobre proyectos y contratos. En las municipalidades foráneas, es decir, las poblaciones que no estaban en la cabecera de cada uno de los trece ayuntamientos del Distrito, el Presidente por conducto del secretario de Gobernación nombraría un prefecto político, quien se haría cargo del gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción. Al mismo tiempo, el Congreso aprobó una iniciativa de ley, en la que se incorporaba a la hacienda federal los impuestos y rentas de los municipios del DF⁴⁸.

Esta ley, en última instancia, implicó un doble proceso: "la domesticación política del ayuntamiento por parte del Ejecutivo; y la colonización del propio ayuntamiento por la facción burocráticofinanciera del régimen"⁴⁹. Estas serían algunas de las limitaciones que enfrentaría la organización municipal en los territorios del DF y que contribuirían a explicar, años después, las contradicciones e ineficiencias con base en las cuales se decidió su extinción.

La ley municipal de 1903 estuvo vigente hasta el verano de 1914, cuando Venustiano Carranza ordenó desde Veracruz se restituyera a los ayuntamientos del DF sus derechos y obligaciones decimonónicas. Previamente, el gobierno maderista había explorado, en el primer semestre de 1912, la posibilidad de una reforma municipal en la entidad, en el sentido de ratificar a los ayuntamientos como el eje de la administración local.

⁴⁷ RAMÍREZ Hernández, Guillermo, "Las formas de gobierno de la ciudad de México en la historia", en *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México*, México, Cambio XXI/PRI-DF, 1993, p. 11.

⁴⁸ MARVÁN Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 153.

⁴⁹ RODRÍGUEZ Kuri, Ariel, "ciudad de México: Algunos rasgos históricos del modelo institucional", en *Diálogo y debate de cultura política*, *op. cit.*, p. 218.

2.2 El inicio posconstitucional

Contra lo que proponía el proyecto constitucional de Venustiano Carranza a finales de 1916, el Constituyente de 1917 decidió proponer al municipio de la ciudad de México, al igual que los del resto del país, con ayuntamiento de elección popular directa; de esa manera quedaría establecido en el texto constitucional. En el proyecto que finalmente presentó a la asamblea de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916, propuso para el DF los planteamientos siguientes: En el artículo 43 se le incluía como parte integrante de la federación, sin hacer alusión alguna al estado del Valle de México. En el artículo 73 fracción V, se facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y, en la fracción VI de ese mismo artículo, para legislar en el DF y sus territorios de acuerdo con las bases siguientes:

- a) Se reconocía al municipio como base de la organización del DF y de sus territorios;
- b) Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando al de la ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley;
- c) El DF y los territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente;
- d) Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso, y;
- e) El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general quien sería nombrado y removido libremente por el primer mandatario de la nación⁵⁰

La propuesta de Carranza en torno al régimen de la ciudad de México pretendía que su ayuntamiento no fuera elegido popular y directamente, sino que se integrara con los comisionados que determinara la ley, y que obviamente serían los perfilados por el Ejecutivo Federal, lo que provocó una fuerte oposición de un grupo de legisladores, entre quienes destacaron por su vehemencia Heriberto Jara, Martínez Escobar y Espinoza. Jara sostenía que sólo se podrían producir conflictos entre los poderes municipales y federales, si privara alguna intransigencia de aquellos, y/o una tendencia creciente por invadir las funciones locales por parte de éstos. Por ello, continuaba Jara, no era justo ni razonable que a la ciudad más poblada de la república se le privara de tener un ayuntamiento propio con derechos plenos⁵¹.

⁵⁰ DÍAZ Alfaro, Salomón; *op cit* p 51.

⁵¹ *Idem*

El punto medular de controversia radicaba en que, para estos diputados, lo importante era preservar los derechos políticos de los habitantes del territorio capitalino; en tanto los detentadores del poder federal pretendían salvaguardar la naturaleza jurídica de un territorio que, por su riqueza material y política, era distinta a la de cualquier otro estado de la república. En los alegatos del Constituyente queretano quedó claro que no bastaba considerar sólo el origen jurídico del DF, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes. Era importante estimar también la tradición municipal que le arropaba, así como su situación demográfica y territorial. Finalmente las fracciones intentarían conjugar estos factores, aprobando el texto siguiente:

En lo relativo al artículo 43 se incluyó, como se proponía en el proyecto inicial, al DF como parte integrante de la federación, sin reconocerlo de manera explícita como un estado más. Si bien se desechó la propuesta de Carranza de agrandar el territorio del DF, lo que hubiera representado una afectación mayor para los estados circunvecinos, en el artículo 44 se previó la posible fundación del estado del Valle de México, disponiéndose que el DF se conformaría del territorio que actualmente tenía y, en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se exigiría en entidad federativa, con los límites y extensión que le asignara el Congreso de la Unión.

La fracción V del artículo 73 del proyecto, que facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los poderes de la federación, se conservó en sus términos. En cambio, el texto constitucional de la fracción VI de ese mismo artículo sufrió modificaciones sustanciales, con relación a la propuesta de Carranza. En esta fracción se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al DF y sus territorios, de acuerdo con las bases siguientes:

1ª. Se reconocía el régimen municipal del DF y de los territorios, disponiéndose que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y habitantes suficientes, para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes

2ª. Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, sin hacer la excepción de la ciudad de México que proponía el proyecto de Carranza.

3ª. Sin embargo, se determinó que el gobierno del DF y de los territorios estaría a cargo de un gobernador, que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

4ª. Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, disponiéndose un sistema de sustitución de éstos en caso de faltas temporales o absolutas. Además, se preveía que sólo por mala conducta, previo juicio de responsabilidades, podrían ser removidos de su encargo.

5ª. Se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México, el cual sería nombrado y removido libremente por el primer mandatario⁵². De esta manera, por primera vez en la historia del DF, en el plano constitucional, el gobernador y el procurador del territorio serían designados y removidos libremente por el Presidente de la República.

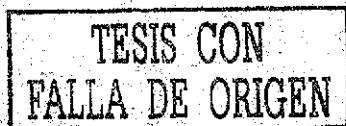
Ante la insuficiencia de los arreglos al interior del Congreso Constituyente para los intereses del gobierno carrancista, en forma inmediata a la promulgación de la Constitución, el 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Ésta remarcaba la responsabilidad absoluta del Presidente de la República con respecto al gobierno general del DF y, al mismo tiempo, normaba la integración y el funcionamiento político administrativo de los ayuntamientos de elección popular directa, aprobados por el Constituyente para el DF y los territorios⁵³.

De acuerdo con esta norma, en el gobierno del DF se concentraban importantes facultades de orden municipal, que en la práctica harían inoperante e ineficaz el funcionamiento de los ayuntamientos en el territorio capitalino. En sus atribuciones estaban los principales servicios públicos del territorio: seguridad pública; vigilancia de las penitenciarías y cárceles; servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutar las obras públicas; así como la instrumentación de censos y estadísticas.

Asimismo, formulaba el proyecto de presupuesto para el DF; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estuvieran a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y, con aprobación del Presidente de la República, expedía todos los reglamentos para los servicios públicos en la demarcación.

⁵² *Idem.*, pp. 52-53

⁵³ MARVÁN Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 154.



De los aspectos rescatables que fueron incluidos en la Constitución, sobresale la participación paritaria del DF en el Senado y el sufragio directo, aunque sólo para hombres. Por todo lo anterior, el régimen político para la capital del país emanado de las reformas constitucionales y legales en cuestión tuvo, en los hechos, un carácter más restrictivo que el previsto en la Constitución de 1857.

El ayuntamiento de la ciudad de México se instaló formalmente el 1° de junio de 1917, integrado con 25 concejales, mientras las otras municipalidades del territorio con quince cada una⁵⁴. La vida de los ayuntamientos durante los primeros años de vigencia de la Constitución carrancista, estuvo marcada por graves dificultades económicas, derivadas de una incipiente planeación y de la carencia de recursos económicos para cumplir con sus compromisos. Asimismo, el desempeño del gobierno local lo complicaban, tanto las pugnas entre los distintos grupos que se disputaban el mando en la ciudad, como la propia injerencia de los poderes federales, lo que redundó en una creciente pérdida de control por parte del grupo en el poder nacional.

En este escenario hay que destacar la ausencia de capacidad y voluntad política del grupo hegemónico en el mando nacional para conciliar los intereses en pugna, el cual optó por la vía que le representaba menor riesgo para recuperar y asegurar el control sobre el territorio capitalino, aunque resultaría la más antidemocrática: suprimir los ayuntamientos en el DF.

⁵⁴ RAMÍREZ Hernández, Guillermo. *op. cit.* p 11



2.3 La supresión del régimen municipal y las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal

El entonces candidato a la Presidencia de la República, Álvaro Obregón, envió al Congreso de la Unión dos iniciativas de reformas constitucionales, el 18 de abril y el 12 de mayo de 1928⁵⁵, relativas al régimen del DF, cuya aprobación por la soberanía federal habría de marcar un hito en la historia política de la capital del país.

En la perspectiva de la sucesión presidencial, Obregón perseguía con sus iniciativas dos objetivos: uno político, ya que suprimiendo los ayuntamientos en el DF recobraría el control que se resquebrajaba, ante la disputaban por el poder local entre el círculo que detentaba el gobierno federal y los diferentes grupos que actuaban en el territorio, señaladamente los laboristas; otro práctico, deslindando al Congreso de la Unión la responsabilidad de desarrollar las bases administrativas conforme a las cuales se debía organizar el gobierno capitalino.

Sus iniciativas de reformas al artículo 73 fracción VI, bases 1ª, 2ª y 3ª de la Constitución, suprimían el municipio en el DF, al tiempo que establecían que el gobierno local quedaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto de los órganos que determinara la ley respectiva. Asimismo, proponía que el gobierno de los territorios quedara a cargo de gobernadores, quienes dependerían directamente del poder Ejecutivo federal, quien los nombraría y removería con absoluta libertad⁵⁶. En la exposición de motivos de su iniciativa, hacía un particular análisis jurídico y político de la situación que había privado en torno a los ayuntamientos en el DF, a través del cual justificaba su anulación, pues concluía que en todo tiempo, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo federal, los habían controlado. Aseguraba que desde 1824 no existía poder municipal real; a pesar de que las leyes amparaban la existencia de los ayuntamientos, sus funciones, francamente restringidas y, más aún, en los hechos adjudicadas a los poderes federales, los hacían entes virtuales, inoperantes⁵⁷.

⁵⁵ Son varias las fuentes que establecen el hecho de que Obregón, como candidato, envió las iniciativas comentadas al Congreso de la Unión, empero, en estricto apego a la Constitución, aparece como incongruente en tanto no se preveía ese derecho ciudadano. La lectura de esta reiteración pudiera ser que Obregón lo hizo a través de algún legislador afín. Como ejemplo de dichas fuentes pueden verse las propias iniciativas de decretos del Congreso analizadas a lo largo de este trabajo, en sus apartados de antecedentes.

⁵⁶ LUJÁN Ponce, Noemí, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, México, Instituto Mora, pp. 153-154.

⁵⁷ DÍAZ Alfaro, Salomón, *op. cit.* p. 53.

Es decir, para quien intentaba ocupar por segunda vez la silla presidencial, la solución no era restituir a los ayuntamientos las atribuciones que les habían sido arrebataadas y/o usurpadas por los poderes federales, a través incluso del propio marco legal, sino optar por la vía autoritaria y centralista. Desde esta perspectiva resulta asequible, que no aceptable, la posición de Obregón, si se pondera el papel estratégico que desde entonces ya ocupaba el DF, dado su potencial económico y político, en la lógica presidencial de aspirar a un control del poder por encima del período constitucional.

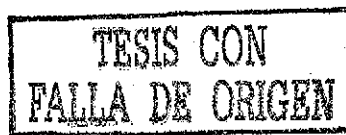
Así, Obregón haría valer su poder de cooptación al interior del grupo de legisladores afines, logrando que las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación aprobaran las propuestas, aunque con algunas modificaciones irrelevantes. Las comisiones aceptaron como pilar del gobierno del DF, al Presidente de la República, quien quedaría a cargo del mismo, ejerciéndolo por conducto del órgano que determinara la ley. Propuso también a los órganos que se deberían encargar de la administración citadina: el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración.

En contra del dictamen se pronunció la fracción laborista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera, quienes habrían de debatir a favor de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad capital. Lombardo Toledano argumentó que la subordinación de la vida municipal a los poderes estatales y federales y la intervención permanente de éstos en los ayuntamientos, eran las causas de su falta de eficacia y desarrollo, problema que no combatía la reforma en cuestión. Afirmó que el problema de la reorganización administrativa del DF era de carácter técnico y no político, y que si el municipio en el territorio no había funcionado, se deberían buscar fórmulas para hacerlo efectivo, mas no plantear su abrogación⁵⁸

El dictamen a favor de la eliminación del régimen municipal en el DF fue defendido por el diputado Cerisola, quien hizo ver la incapacidad de sus ayuntamientos para prestar los servicios públicos más elementales. Asimismo, el legislador abordó el tema de la coexistencia de los poderes federales y locales, lo cual impedía "la unidad de mando". Los conflictos que se suscitaban entre las autoridades que compartían la residencia se traducían en abandono de los servicios públicos o, por lo menos, en retraso en el cumplimiento de ellos, agregaba⁵⁹

⁵⁸ *Idem*, p 54.

⁵⁹ *Idem*.



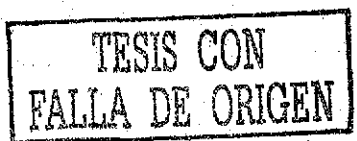
No obstante estos endebles argumentos, la decisión ya había sido tomada por el grupo en el poder federal, quien al no enfrentar un contrapeso suficiente en el Legislativo, logró consumar su iniciativa, aniquilando el principio constitucional del municipio libre en el DF. Si bien es cierto que "en los años que estuvo vigente la disposición constitucional que permitía la elección popular directa de las autoridades municipales, difícilmente podría afirmarse que la vida política de la capital y del país fuera verdaderamente democrática"⁶⁰, también lo es que al menos al existir la redacción en el texto constitucional, se podía aspirar a su aplicación, sin quedar a expensas de una decisión personal. A fin de cuentas no podemos culpar a la ley de los vicios y las omisiones de quienes la debieran observar.

A partir del 31 de diciembre de 1928, bajo el gobierno de Emilio Portes Gil, la capital del país fue dotada de una Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en la cual desapareció el ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del jefe del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República y removido a decisión de éste⁶¹; es decir, se reiteró la atribución del Ejecutivo federal en turno para decidir quién debía gobernar a la capital. Los municipios del DF se transformaron en delegaciones y su territorio se dividiría en un Departamento Central y 13 demarcaciones a cargo de delegados: México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Atzacotalco, Ixtacalco, Coyoacán, San Ángel, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. De igual forma, se estableció que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la ciudad de México y consejos consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores de la población y tendrían facultades para opinar, consultar, denunciar, revisar e inspeccionar.

Por ley, al Departamento Central permanecería vinculado el Consejo Consultivo, integrado por un representante de diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales, campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia en el lugar objeto de la representación. En los hechos, como señala Ziccardi, "con esto se creaba un

⁶⁰ FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en GUTIÉRREZ Garza, Esthela, *op. cit.*, p. 260.

⁶¹ DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, "Ley orgánica del Distrito Federal 1928, 1941, 1970, 1978, 1994, y las Reformas de 1996", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 27 de mayo de 1996.



tipo de representación corporativa de la población vinculada a diferentes instancias del gobierno de la ciudad, la cual se consolidó en los años siguientes⁶².

Así, 1928 representó una ruptura más en la tradición municipal, en favor de una tendencia hacia la concentración y centralización del poder político en la figura presidencial, quien a la sazón habría de consolidar su presencia en la capital, al grado de convertirla en el espacio prototípico de la administración patrimonialista, puesto que de hecho, la visión vertical con que fue creado el Departamento se habría de reproducir internamente en las delegaciones, donde quedó concentrada la gestión urbana del territorio, de los servicios públicos y las actividades cívicas.

La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal se constituyó también en una importante base para la hegemonía económica del Ejecutivo federal, quien simultáneamente propició una tendencia creciente a la despolitización del gobierno capitalino, orientándolo hacia cuestiones burocrático-administrativas. En esa pauta, los tres gobiernos interinos, así como el primer gobierno sexenal bajo el mando de Lázaro Cárdenas, contribuirían a la consolidación del proyecto en contra del municipio libre en la capital del país al desdeñar toda discusión sobre el particular.

Parte de esta consolidación consistió en la creciente centralización y concentración de las instancias y los mecanismos para la toma de decisiones al interior de las representaciones gremiales y sectoriales; de tal forma que en 1941, al reformarse la Ley Orgánica de 1928, en su Capítulo Sexto se estipuló la creación y funcionamiento de un único Consejo Consultivo, integrado por representantes de asociaciones gremiales; el jefe del Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones registradas en la Dirección de Gobierno, quienes debían tener un mínimo de 100 asociados, sus miembros durarían en el cargo dos años. Al mismo tiempo se determinó que el órgano ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del Departamento Central y sus funciones se limitarían a opinar sobre asuntos vinculados con los servicios públicos, prohibiéndole en forma expresa facultades ejecutivas o decisorias⁶³. Dada su integración, funcionamiento y atribuciones, el ensayo de representación ciudadana no habría de trascender los estadios de la simulación y la complacencia.

⁶² ZICCARDI, Alicia, *op. cit.*, p. 124

⁶³ RAMÍREZ Hernández, Guillermo, *op. cit.*, p. 12



En este contexto se inscribe la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en el seno del PRI la cual actuaría como la instancia para la mediación y canalización de las demandas urbanas de los sectores populares en torno a suelo, servicios y vivienda, entre otros. Esta organización fue un claro ejemplo de organización clientelística que funcionó como intermediaria para el suministro de bienes y servicios básicos a cambio de apoyo electoral⁶⁴

Por otra parte, en la Ley se reiteró la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al DF y la del Presidente de la República para gobernar en la localidad, por conducto del jefe del Departamento Central; se ratificó que los límites del territorio serían los vigentes desde 1898, dividiéndose en ciudad de México y 12 delegaciones. Cabe destacar que en el mismo instrumento jurídico se previó la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF).

De tal forma que "con la excepción del Consejo Consultivo, los espacios de participación y representación oficiales fueron prácticamente nulos en la capital hasta los años 70, y, al convertirse en una instancia más del aparato corporativo, el propio Consejo hizo más la función de un órgano formal de apoyo y legitimación del gobierno local, que de una auténtica instancia de participación y representación ciudadanas"⁶⁵

El creciente descontento ciudadano ante la falta de espacios para su participación, así como el marcado crecimiento poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del DF y territorios conurbados, obligó al Estado benefactor a reestructurar el gobierno capitalino en 1970, a través del ensanchamiento de la burocracia, así como mediante la creación de una nueva estructura vecinal. Con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 se estableció la división de su territorio en las 16 delegaciones que actualmente tiene, cada demarcación estaría a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrados por el jefe del DDF, previo acuerdo del Presidente de la República; con atribuciones desconcentradas. En el mismo año, el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por juntas de vecinos, formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación, siendo presidido aquél por el Jefe del DDF. El encargo en la instancia de representación duraba tres años y tenía, entre otras atribuciones, la de recibir y proporcionar información al Consejo y a los delegados sobre obras y servicios.

⁶⁴ ZICCARDI, Alicia *op cit*, p. 126

⁶⁵ ÁLVAREZ, Enríquez Lucía. "La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino", en *Diálogo y debate de cultura política*, núms. 5 y 6, año 2, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., 1998, p 131

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las funciones de las Juntas serían las de informar y opinar al delegado y al Consejo Consultivo sobre el suministro de los servicios públicos y de los bienes de la comunidad (parques, monumentos), así como promover la colaboración ciudadana. La ley establecía que las sesiones del Consejo Consultivo serían públicas y presididas por el regente y que el Consejo se dividiría en comisiones de trabajo. Sus

principales funciones serían promover proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre asuntos de planeación urbana, servicios y administración. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley, los cargos de los miembros en ambas instancias eran honoríficos, y las decisiones se debían tomar por mayoría simple; aunque el Consejo podía asesorarse por un cuerpo de técnicos, en su caso, los honorarios de éstos debían ser autorizados por el regente.

Con base en el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos, publicado el 14 de julio de 1974, donde se consignaron como facultades de los delegados seleccionar de entre los vecinos más destacados en cada demarcación a quienes podrían integrar las Juntas (artículo 5), así como mediar las relaciones entre éstas y el DDF, (artículo 6), se puede establecer que estas instancias, lejos de fortalecer la representación y participación social en la toma de decisiones sustantivas para las comunidades urbanas, habrían de constituir una nueva forma de institucionalización, subordinadas a la propia estructura del gobierno central. Como sintetiza Álvarez Enríquez, la reestructuración del Consejo Consultivo y la creación de las Juntas de Vecinos, "fueron el inicio de los que pudiera llamarse un proceso de 'apertura' del gobierno capitalino en materia de participación ciudadana; apertura que resultó desde entonces, sin embargo, igualmente restringida: limitada en las atribuciones otorgadas a la ciudadanía y subordinada en sus funciones a la dinámica y disposiciones del regente y de los delegados"⁶⁶.

En los años setenta asentamientos humanos de la ciudad de México se habrían de extender hacia el territorio de municipios conurbados pertenecientes al estado de México, lo que daría lugar a enfrentamientos permanentes entre colonos y autoridades y, a su vez, a la consolidación de formas autónomas de organización y movilización urbano-populares, con una presencia muy marcada en el DF. Como respuesta a ello, con la Ley Orgánica del DDF del 29 de enero de 1979 se crearon los llamados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" en cada delegación: los comités de

⁶⁶ *Idem*, p. 132

manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. En la cúspide de esta nueva estructura vertical permaneció el Consejo Consultivo, constituido en adelante por los 16 presidentes de las juntas de vecinos⁶⁷

Las atribuciones de estas formas de participación ciudadana se circunscribían al desarrollo urbano, policía y tránsito, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública y contaminación ambiental y colaboración vecinal y ciudadana; bajo un carácter de opinión y consulta. Por más de una década, la mayor parte de las asociaciones de residentes y juntas de vecinos, así como el propio Consejo Consultivo permanecieron controlados por líderes priístas, quienes al condicionar su intervención en la gestoría de demandas a la obtención del voto, fomentaron el desinterés de la ciudadanía en estas instancias ante su limitada representatividad y por considerarlas como meros instrumentos para la legitimación de decisiones del gobierno central.

Bajo estas circunstancias el modelo clientelístico y autoritario de gestión urbana y participación popular entraría en crisis, en forma paralela a la transformación que experimentarían el movimiento urbano popular, al pasar de la estrategia de la confrontación a la de negociación desde las instancias del gobierno, obligando al régimen federal y a las autoridades capitalinas a ensayar otros modelos de participación, así como a refuncionalizar a las instancias corporativas, de lo cual daría cuenta más tarde la propia transformación de la CNOP en un Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos.

En resumen, la conformación de las instancias oficiales de representación y participación ciudadana, sus atribuciones, así como su funcionamiento, estuvieron determinados por su distanciamiento de la crítica y la capacidad de decisión frente al regente y a los delegados. Asimismo, "al tratarse en general de instancias poco difundidas y promocionadas, que se desarrollaron bajo el cobijo del aparato burocrático y del partido oficial, la mayor parte de los casos fueron instancias que gozaron de escasa autonomía y, de una u otra forma, fueron incorporadas al sistema corporativo"⁶⁸; lo que minó su legitimidad y su contribución a la estabilidad y a la gobernabilidad democrática en la ciudad capital. Retomemos entonces la revisión de las reformas constitucionales y reglamentarias más importantes que desde 1977 se concretaron en torno al régimen político del DF, a través de las cuales habremos de testificar sus aportaciones al desarrollo de la vida política en la capital, así como

⁶⁷ Los comités de manzana tendrían un jefe, un secretario y tres vocales, como mínimo; las asociaciones de residentes se conformarían con los jefes de manzana y las juntas de vecinos estarían integradas por los presidentes de las asociaciones de residentes.

⁶⁸ *Idem.* p. 133

77 sus limitaciones las que al perdurar han impedido que sus habitantes gocen de una gobernabilidad democrática plena.

Capítulo 3. 1977: La participación ciudadana constitucional

3.1 Mecanismos de participación ciudadana

Los movimientos sociales que se sucedieron desde la década de los cincuenta y que habrían de gestar muchos otros, cada vez de mayor envergadura, así como su encauzamiento por vías ajenas a las electorales, obligarían al gobierno federal a rediseñar las instancias institucionales que mostraban ya su agotamiento e ineficiencia, lo cual se materializó mediante la reforma constitucional del segundo lustro de los setenta. Al iniciar el sexenio de José López Portillo, las crisis económica y política eran mayúsculas. El régimen carecía de puentes para la interlocución con los factores reales de poder, así como con los grupos de presión más representativos; de hecho la capacidad de negociación gubernamental era prácticamente nula.

El propósito de proponer un nuevo marco normativo fue, entonces, ensanchar los cauces legales que permitieran canalizar el creciente malestar de los ciudadanos. En un primer momento se logró cooptar a gran parte de los movimientos políticos, al involucrar en la lucha partidista a un número sobresaliente de líderes de sectores contestatarios; no obstante, las reformas habrían de poner de manifiesto su limitado alcance y sus magros resultados para la democratización de la vida política en la capital. Así, con el objetivo intrínseco de dotar de legitimidad al régimen de López Portillo, quien por cierto no tuvo contendiente en la jornada cívica en que resultó electo Presidente de la República, la reforma constitucional del 6 de octubre de 1977 introdujo las figuras de la iniciativa popular y el referéndum, permitiendo la intervención popular en los asuntos de gobierno, a fin de mejorar la vida política en el DF. Con ellas se alentaría la expresión y los acuerdos con la ciudadanía, involucrándola, de manera formal, en la creación y sanción del marco legal para la ciudad.

En este marco, cabe precisar que por iniciativa popular se concibe al instrumento de participación ciudadana mediante el cual diversos sectores sociales e individuos, tienen la facultad para promover la actividad de los órganos legislativos, a fin de que sus intereses se conviertan en derecho positivo, con rango de ley⁶⁹. De acuerdo con los procedimientos previstos en la técnica jurídica, la iniciativa es de hecho la llave de entrada a la construcción del texto legal, facultad que requiere ser regulada con puntualidad, en razón de que es el camino por el que transita la tensión de las fuerzas sociales y políticas.

En consecuencia, reglamentar la iniciativa debería conllevar un complejo proceso de conciliación, a la luz de las múltiples pretensiones e intereses de los grupos y sectores de la sociedad; sin embargo, un análisis histórico concreto nos permite concluir que en la construcción del texto jurídico las fuerzas políticas hegemónicas han impuesto su interpretación de la realidad, a través de leyes y decretos que, por tanto, en su mayoría no han sido producto de la negociación pública y expedita con el grueso de la sociedad. Si bien es cierto que la esencia de la democracia liberal radica en la participación ciudadana para elegir a sus gobernantes, también lo es que una interpretación contemporánea de la gobernabilidad democrática obliga a considerar mecanismos de participación directa de la ciudadanía, de observancia paralela y/o posterior a las jornadas cívicas, que permitan sancionar e incidir en el quehacer de sus autoridades.

Esta debió ser la razón esencial para implementar mecanismos como los que se introdujeron en la reforma constitucional que nos ocupa, ya que mientras la iniciativa permite a los ciudadanos proponer los términos de la norma con la que se habrán de dirimir los conflictos social; el referéndum hace posible conocer la opinión pública sobre las leyes y sus eventuales reformas.

Por referéndum se entenderá el procedimiento, de democracia directa, a través del cual y en forma ordinaria, a iniciativa gubernamental, el pueblo opina y, dependiendo del carácter vinculatorio del mismo, puede llegar a decidir sobre determinada legislación⁷⁰. En algunos sistemas políticos se ha utilizado como un mecanismo para limitar los alcances de la representación política, como un contrapeso a la decisión unilateral de los integrantes de las soberanías parlamentarias, así como vía alterna cuando al interior de las fracciones partidistas no priva un acuerdo mayoritario sobre algún tema. Si bien este instrumento de consulta y expresión ciudadana puede encontrar la oposición de teóricos y legisladores defensores de la representación política, el alto grado de legitimidad que adquiere una ley avalada mediante un referéndum, constituye su principal promotor, nada desdeñable para regímenes que, no obstante haber ascendido al poder mediante procedimientos legales, ven desvanecer su popularidad con el paso de sus acciones

⁶⁹ *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*. Tomo II, España. Planeta de Agostini. 1988, p. 1111.

⁷⁰ *Idem* Tomo 4, p. 1882

Bajo esta lógica y a la luz de haber ascendido al poder presidencial sin el contrapeso de contrincantes que legitiman al proceso mismo, el régimen en turno decidió incorporar al texto constitucional las iniciativas en cuestión, aunque con algunas limitantes

3.2 Reforma constitucional: Iniciativa popular y referéndum

Mediante iniciativa de decreto se propuso la adición de una Base Segunda a la fracción VI del artículo 73 constitucional, de tal forma que dentro de las bases a que estaba sujeto el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al DF, quedaría dispuesto que los ordenamientos determinados por la ley secundaria serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. El Ejecutivo federal aseguraba que con estos instrumentos se alentarían las actividades cívicas y políticas en los habitantes de la capital, de tal forma que podrían intervenir tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos legales de jurisdicción local.

Empero, en la ley secundaria, donde se determinaron los ordenamientos y las materias que podrían ser objeto de referéndum y de iniciativa popular, se adoptaron medidas para condicionar la implementación de los mecanismos, como veremos a continuación. Con las reformas el texto constitucional quedó así:

“artículo 73 El Congreso tiene facultad:

I a V . . .

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

La . . .

2ª, 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 señale”⁷¹

Consecuentemente, con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de enero de 1979, quedó de manifiesto la posibilidad de echar a andar los mecanismo de participación directa, aunque con francas limitaciones. En el artículo 45 se estableció que en cada una de las delegaciones del DF se integrarían los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el DF un Consejo Consultivo. Las atribuciones de éste serían proponer a la consideración del jefe del DDF proyectos de leyes y reglamentos y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio territorio, así como opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de las ya existentes, que procedieran de las autoridades del DF. Asimismo,

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. Secretaría de Gobernación. 1977, p. 82

sobre estas materias proponer al jefe del DDF la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular (artículo 51).

La condicionante quedaría establecida en el artículo 55, al estipular que "sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal."⁷²

De tal forma que por un lado se mediatizó el derecho ciudadano de iniciar leyes a través del Consejo Consultivo; por otra parte, se obstruyó el encauzamiento del mecanismo al solicitar un respaldo difícilmente alcanzable para cualquier grupo de colonos, sin considerar además que cada comunidad enfrentaba realidades diferentes, que podían dar lugar a reglamentaciones disímolas, ante lo cual el respaldo solicitado aparecía como incongruente y distante. Cabe destacar que, de hecho, el Consejo Consultivo quedó bajo el control del gobierno capitalino, a través de la cooptación de sus integrantes, así como mediante la injerencia de los propios partidos políticos afines al régimen, lo que convirtió en letra muerta los derechos ciudadanos en cuestión. De hecho no existe antecedente de su concreción, en gran parte porque el interés de los propios partidos políticos, denominados nacionales, se enfocó hacia la posibilidad de acrecentar su presencia en las cámaras del Congreso de la Unión, anticipando de manera errónea que impulsar iniciativas de esta naturaleza poco les retribuiría en términos electorales.

Finalmente cabe anotar que con el antecedente de las reformas político-electorales de 1977 analizadas, bajo las cuales el gobierno federal intentó reencauzar la expresión del descontento social a través de la vía institucional de los comicios, en 1980 el régimen de José López Portillo aceptó que un ciudadano electo desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo, en un incipiente ensayo de elección directa de la representación ciudadana. En suma, la concepción del ejercicio de la política atendiendo a la coyuntura y bajo una perspectiva eminentemente electoral, fue puesta en evidencia con el desdén de los institutos políticos hacia estos mecanismos de participación ciudadana directa, lo cual fue aprovechado por el gobierno federal para en agosto de 1987 derogarlas sin protesta alguna.

⁷² *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México. DDF. 1978

Capítulo 4. 1987: La Asamblea de Representantes

4.1 Propuestas de los partidos políticos

La inconformidad de la ciudadanía con el gobierno de Miguel de la Madrid se fue acrecentando conforme sucedieron sus decisiones, como consecuencia fundamentalmente de la conducción económica, que puso de manifiesto los problemas estructurales y financieros subyacentes al modelo de desarrollo monetarista, impuesto desde luego por los organismos acreedores de la deuda externa nacional. Asimismo, su sexenio estuvo marcado por una interpretación discrecional de las leyes electorales, tanto en los procesos locales como en los de alcance nacional, fomentando el descontento y la apatía de los electores

En materia de planeación del desarrollo, el gobierno federal impulsaría un programa de descentralización de la administración pública, con el objeto de racionalizar los recursos y optimizar su utilización. Para establecer los alcances de este programa es menester precisar la diferencia entre descentralización y desconcentración, puesto que de hecho esto último fue lo que realmente se ejecutó mediante el programa del Ejecutivo. Como apunta Ziccardi, el problema de fondo en los procesos de descentralización es la cuota de poder que se transfiere, así como el carácter del otorgador y el receptor; mientras en el segundo caso, sólo se hace referencia a los cambios que se producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos y puede restringirse solamente a la desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes⁷³.

En lo fundamental, el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó una desconcentración territorial de recursos pero esto se hizo de manera centralizada, por eso no podemos hablar de un proceso de descentralización de capacidad de decisión sobre asuntos estatales y/o municipales, y por consiguiente tampoco existió una revisión de las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno.

En forma paralela, la organización ciudadana experimentó un alto grado de consolidación, sobre todo, a la luz de los problemas derivadas de los sismos de 1985, los cuales evidenciaron el agotamiento del modelo paternalista, así como la torpeza de la acción gubernamental ante sucesos de

emergencia. La cultura de la resistencia civil se fue arraigando en el seno de la población, dando paso a diversas organizaciones urbano-populares.

El programa económico del gobierno federal, así como los movimientos telúricos, arrojarían consecuencias desastrosas para los sectores marginados, aunque irónicamente, habían emerger en ellos la conciencia de su capacidad de decisión sobre asuntos de su incumbencia directa. El pueblo superó el desorden oficial mediante la autogestión de sus demandas, en tanto los partidos políticos mostraron sus vastas limitaciones en materia de gestoría, empero, algunos habrían de capitalizar el descontento social a través de la vía electoral, un par de años después

El desencuentro entre autoridades y ciudadanos tuvo además diversas expresiones en el ámbito nacional, baste citar la pugna con la coalición obrero-campesina-estudiantil del Istmo (COCEI), en demanda de tierra y recursos para el campo; los constantes enfrentamientos con la disidencia magisterial, ala combativa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por mejoras salariales; el movimiento de huelga en la UNAM, en el que convergieron los sectores académico, sindical y estudiantil ante los pretendidos incrementos de cuotas por parte de la rectoría; el antagonismo entre los líderes petroleros y el sector hegemónico del régimen en turno, por las preferencias políticas de aquéllos, distantes del PRI; así como la protesta civil ante la imposición del Pacto de Solidaridad Económica, que para la clase trabajadora implicó la astringencia de sus salarios

Ante este escenario de confrontación, en particular extremo en la capital del país, donde la estructura de organización corporativa del PRI mostraba su agotamiento, al no lograr ya sus representantes legitimarse por la vía electoral; y ante la demanda partidista de edificar al DF en estado soberano, en diciembre de 1986 el Ejecutivo federal presentó su iniciativa para crear una instancia de representación local, semejante a la de los estados, pero sin capacidad legislativa; la cual le permitiría institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados con los sectores populares; en forma paralela, descartó la posibilidad de que los poderes ciudadanos fueran electos por la ciudadanía y gozaran de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones

⁷³ ZICCARDI, Alicia, *op. cit.* p. 42

Las posiciones y las propuestas de los institutos políticos con representación en el congreso federal, sobre la iniciativa gubernamental de crear un órgano *sui generis* de representación popular, ampliamente limitado, se pueden resumir en los términos siguientes:

En las iniciativas de reformas presentadas por diputados del Partido Popular Socialista (PPS), desde el 9 de diciembre de 1980, se propuso la creación de un órgano legislativo local, competente para legislar en todo lo relativo al DF, así como para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciera del gobernador, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De manera complementaria, el 23 de septiembre de 1986 propondrían la creación de una entidad federativa denominada "Anáhuac", en el territorio que ocupa el DF, dejando la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado, que conservaría la estructura política que hoy posee la capital del país⁷⁴

Por su parte, los legisladores del Partido Socialistas de los Trabajadores (PST), en su iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983, proponían que el gobierno del DF se depositara en un individuo electo popularmente y en delegados municipales. Asimismo, proponían que el gobernador del DF designara a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia local, que deberían ser ratificados por la Cámara de Diputados, así como que el procurador general de justicia fuera designado libremente por el gobernador⁷⁵.

En su oportunidad, los legisladores de los partidos Acción Nacional (PAN), Socialista Unificado de México (PSUM), Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Mexicano de los Trabajadores (PMT) y Demócrata Mexicano (PDM), el 21 de octubre de 1986, plantearon la creación de un estado de la federación que se denominaría también "Anáhuac", asentado en el territorio que ocupa el DF y con los límites de éste. La entidad contaría con los tres poderes convencionales y se organizaría con base en el régimen municipal. De igual forma, se elegirían con carácter de autoridades locales al gobernador, diputados y ayuntamientos. Se proponía la instalación de un congreso constituyente, encargado de formular el ordenamiento legal básico⁷⁶

⁷⁴ *Diario de los Debates*, Año II, No. 3, abril 21, México, Cámara de Diputados, 1987, p. 6

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ *Idem*.

En efecto, en el discurso de las diversas fracciones parlamentarias estaba presente la idea de dotar a los habitantes de la ciudad de México, de autoridades locales electas y autónomas de los poderes federales, con capacidad para gobernarse e instaurar sus propias leyes e instituciones. Asimismo, se pronunciaron por crear un nuevo estado de la federación en el territorio que hoy ocupa la capital del país, e incorporar la vida municipal de manera plena, sin menoscabo de los derechos políticos de que ya gozaban sus habitantes. No obstante, las propuestas de los partidos políticos no se verían reflejadas en las normas jurídicas que finalmente fueron aprobadas por el Congreso de la unión. Analicemos ahora la propuesta del Ejecutivo federal.

4.2 Primer reforma constitucional

El Presidente de la República presentaría su iniciativa de reformas constitucionales el 28 de diciembre de 1986, a través de la cual pretendía mantener al DF como circunscripción territorial reservada a la competencia y morada de los poderes federales. No obstante, en aras de ampliar la representación ciudadana, así como de canalizar su participación mediante vías institucionales, a cambio propuso la creación de un órgano de representación, competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Las normas, cuya formulación se encomendarían al nuevo órgano, podrían ser iniciadas tanto por los integrantes de ella, como por la ciudadanía, en ejercicio del derecho de iniciativa popular, con las salvedades que analizaremos. De igual forma, la nueva instancia podría iniciar leyes referentes al DF ante las dos cámaras del Congreso de la Unión. Así, este derecho, hasta ahora reservado al Presidente de la República, a los miembros de la propia soberanía nacional y a las legislaturas de los estados, se conferiría también al órgano propuesto.

En suma, la iniciativa presidencial consideraba tres acciones concretas: La creación de una Asamblea de Representantes y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales; la descentralización y desconcentración de la administración pública local; y la instauración de un poder judicial independiente e inamovible⁷⁷. Se delineó por tanto la creación de la instancia, integrada por 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa y por 26 conforme al de representación proporcional, sin que tuviera la facultad de legislar, como todos los congresos estatales.

Por otra parte, la iniciativa del Ejecutivo otorgaba rango constitucional a la representación vecinal de los habitantes capitalinos; finalmente se estableció que a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal, se desarrollarían los aspectos de la participación directa del ciudadano en los órganos de gobierno, así como los medios para descentralizar y desconcentrar la administración pública de la ciudad.

⁷⁷ *Idem*

La posición antidemocrática de los representantes del PRI, quedaría de manifiesto en la exposición de motivos, con base en los cuales se desecharon las iniciativas de los denominados partidos de oposición, con la consecuente anuencia hacia la propuesta presidencial:

Se argumentó que desde su creación, el DF careció de autonomía por lo cual no era una entidad soberana, ya que estaba condicionado a la decisión del Congreso prevista por el propio constituyente, a saber, el traslado de los poderes federales a otra entidad. En consecuencia, su situación jurídica no podía ser alterada, ni por el Congreso ni por el poder revisor de la Constitución⁷⁸.

Asimismo, que el DF había sido creado y existía para que los poderes federales tuvieran una sede propia, en un marco de autonomía y unidad, excluyente de otros poderes legislativos o ejecutivos en el mismo territorio. De tal forma que la decisión del Constituyente impedía la supresión del DF como sede de los poderes federales.

Si con lo anterior no bastaba para advertir el razonamiento anacrónico de los detractores de la iniciativa para crear una entidad con pleno derecho y autonomía, en el territorio del DF, se había de exponer el aforismo siguiente: "Las comisiones que suscriben estiman que el poder revisor de la Constitución de que se hayan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales, por estimar que éstas son competencia exclusiva del poder Constituyente originario"⁷⁹.

A la luz de la presencia mayoritaria del PRI en el seno de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, del Congreso de la Unión, las iniciativas fueron aprobadas en sus partes medulares tal y como fueron presentadas por el Ejecutivo federal, haciendo algunas modificaciones de forma que en nada alterarían el fondo.

Dando continuidad a la lógica presidencial, la posición mayoritaria en las comisiones dictaminadoras estimó conveniente que el Congreso de la Unión conservara un cúmulo de atribuciones fundamentales, como la facultad legislativa sobre el territorio capitalino, en su carácter de órgano

⁷⁸ *Idem*, pp. 9-10

⁷⁹ *Idem*, p. 11

competente (artículo 73, fracción VI); así como su intervención para determinar la procedencia de juicio penal en contra de autoridades locales (artículo 111).

Si bien con la creación de la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracción VI Base 3ª) se sentaría un precedente importante para la democratización (en su vertiente electoral), de la vida política en la ciudad de México, las constantes reformas a que tendría que ser sometida en el resto del siglo XX permiten hoy puntualizar las vastas limitaciones con que fue erigida, al conservar ataduras y minar derechos ciudadanos que, al margen de las posiciones partidistas, seguirían latentes en el seno de la sociedad.

De hecho, en el marco de sus facultades aparecen limitantes de importancia, como poder convocar a consulta pública sobre cualquier tema inscrito en la Base 3ª del mismo artículo 73, sin que se especifique algún carácter vinculatorio de la autoridad con relación a los resultados respectivos.

En contraparte, cabe destacar las puntualizaciones que se hacen para dar continuidad al control presidencial sobre el ejercicio del poder en la capital, como la atribución para nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por los que se ejerza el gobierno en el DF (artículo 89, fracción II); así como nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, aunque sometiendo éstos a la aprobación de la ARDF (artículo 89, fracción XVII), con lo que la autonomía del poder Judicial local quedaba en tela de juicio. En el mismo tenor, se mantuvo el mando del ministerio público en el DF en manos del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería con absoluta libertad (artículo 73, Base 6ª).

Finalmente, el derecho de iniciativa popular quedó condicionado a un criterio cuantitativo, al obligar un respaldo de al menos 10 mil firmas para su procedencia, independientemente del beneficio que la misma iniciativa pudiera representar para los convocantes y para la sociedad en general.

En suma, las propuestas que en su momento externaron las diversas fracciones de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, fueron relegadas del texto constitucional, no obstante, sería con los votos de los propios legisladores, señaladamente del PAN y PRI, que se aprobaría esta reforma.⁸⁰

⁸⁰ Contenido completo de la reforma en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice I

4.3 La cláusula de gobernabilidad

Con el inicio de su ejercicio presidencial, Carlos Salinas de Gortari habría de intensificar la adopción de políticas económicas inscritas en el neoliberalismo que, como se apuntó, implicaron la reforma al aparato de Estado, traducidas en la reducción de éste; empero, sin afectar la capacidad de intervención del Ejecutivo federal en la toma de decisiones políticas esenciales para el país.

En este marco, sería el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) el instrumento gubernamental a través del cual se operaría la distribución social de bienes y servicios, destinados a contrarrestar los efectos del ajuste sobre los sectores marginados, de conformidad con las recomendaciones de los organismos internacionales acreedores de la deuda externa nacional, señaladamente el Banco Mundial.

Liberal en lo económico y conservador en lo político, el gobierno de Salinas de Gortari habría de ejercer un férreo control sobre la vida política en estados y municipios del país, siendo el Pronasol el mecanismo para administrar de manera discrecional y centralista los recursos hacia el interior de la república, frente a la demanda de los cada vez mayores gobiernos de oposición porque se concretara un auténtico federalismo. De hecho durante este sexenio, la desigualdad social y la segregación urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México (contemplando desde luego al DF), no disminuyeron, lo que generó en forma paralela la movilización ciudadana por bienes y servicios urbanos, en particular desde 1985 en demanda de vivienda

Asimismo, teniendo como antecedente una crisis de legitimidad, luego del cuestionado triunfo en las elecciones federales de 1988, el gobierno de la república habría de emprender otra reforma de carácter electoral, en el último trimestre de su primer año de gestión, pretendiendo recuperar la credibilidad de los principales actores políticos en la legalidad y pertinencia de los comicios.

Cabe destacar aquí que no obstante la derrota del PRI en el DF, (37 de 40 distritos), de acuerdo con las leyes entonces vigentes, el presidente pudo designar al regente, en tanto su partido logró la mayoría absoluta en la ARDF, gracias a la aplicación del marco electoral federal que preveía la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional al partido que obtuviera la mayoría de la votación nacional.

De cara a la cuestionada legitimidad del órganos de representación en la capital, y de las propias autoridades del DDF, a través de los legisladores del PRI, el gobierno federal activaría la maquinaria en el Congreso Federal, instancia que se encargaría de convocar a una consulta pública para propiciar la expresión de variados sectores, en torno a la reforma del Código Federal Electoral. Así, el 26 de enero de 1989, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, conformada mayoritariamente por legisladores priístas, acordó celebrar audiencias públicas, por conducto de una subcomisión creada para tal fin, sobre temas político-electorales.

Las audiencias se llevaron a cabo del 14 de febrero al 28 de abril del año en curso, con la participación de diputados federales y senadores, representantes de partidos, de organizaciones sociales y de instituciones académicas, así como de especialistas en derecho público, ciencia política y derecho electoral. Por su parte, la Comisión Federal Electoral, en los términos del acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero del mismo año, creó una comisión especial que tendría a su cargo convocar también a consultas públicas.

Con este preámbulo y a petición tanto de los legisladores del PAN como del propio Presidente de la República, la entonces Comisión Permanente del Congreso de la Unión llamó a un período extraordinario, del 28 de agosto al 20 de octubre, con el objeto de conocer y dictaminar sobre las iniciativas que, a juicio de la comisión, tuvieran un estricto carácter electoral. No obstante, al acordarse un temario más amplio en el que se incluyó un apartado sobre el DF, las diferentes fracciones de los partidos políticos habrían de exponer algunas iniciativas sobre el particular, mismas que a continuación se reseñan:

El PRI, a través de su iniciativa del 14 de agosto de 1989, propuso la reforma y adición al tercer párrafo de la base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, a fin de precisar lo conducente para la elección de representantes a la Asamblea del DF y fijar las reglas para el otorgamiento de las constancias de asignación⁸¹.

Por su parte, el PPS habría de retomar la iniciativa del 28 de diciembre de 1988, en la cual proponía reformar los artículos 43 y 44 constitucionales, con el objeto de crear el estado de Anáhuac, en el que residirían los Poderes de la Unión⁸².

⁸¹ *Diario de los Debates*, Año I, No 9, octubre 16. México, Cámara de Diputados, 1989, p. 27.

⁸² *Idem*, p. 28.

El 14 de agosto de 1989, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) presentó su iniciativa para adicionar de una fracción IV al artículo 71 constitucional, a fin de otorgar la facultad de iniciar leyes a los ciudadanos. Asimismo, la adición de un artículo 75-bis al mismo documento, para establecer la iniciativa popular respecto a las materias que son competencia de la Cámara de Diputados. En la misma iniciativa se contemplaba la reforma al artículo 135 constitucional para que las adiciones o reformas a la carta magna se sometieran a referéndum. Por último y en lo relativo al DF, proponían la reforma a los artículos 43 y 44 y derogar las fracciones VI del 73 y XVII del 89, a fin de dar paso a la creación del estado de Anáhuac⁸³.

El PRD habría de retomar la iniciativa presentada por el Partido Mexicano Socialista (PMS), el 8 de diciembre de 1988, en la que se establecía reformar los artículos 43, 44 y 74 fracción IV y 89 fracción II, asimismo para derogar las fracciones VI del artículo 73 y XVII del 89; todos ellos tendientes a la formación de un nuevo estado denominado Anáhuac⁸⁴.

En virtud de estos antecedentes y privando, una vez más, el criterio a favor de conservar el estatus jurídico-político del DF, así como las atribuciones de los poderes federales sobre su territorio, la comisión del Congreso formuló el respectivo dictamen. En él se desecharon las propuestas que rebasaban las pretensiones del gobierno federal y que, como pudimos observar en la propuesta del PRI, se limitaban a revisar la integración de la Asamblea, lo cual derivaría en la elevación a rango constitucional de "uno de los principios distintivos de la modernización, que sacrifica el respeto a la voluntad popular en aras del control de las decisiones de interés gubernamental, y que en círculos oficiales de México es defendido como principio de gobernabilidad"⁸⁵.

Para rechazar la incorporación de mecanismos de la democracia directa como el referéndum, tal y como lo proponían las iniciativas de reformas al artículo 135, se dijo que requerían de un examen "más prolongado", que permitiera considerar su oportunidad; es decir, el tema se pospuso por tiempo indefinido. Por cuanto a las reformas relativas a los artículos 43, 44, 73 fracción VI, 89 fracción XXVII, 104 fracción I y 134, que planteaban la creación del estado de Anáhuac en el territorio que actualmente ocupa el DF, la comisión estimó que se trataba de un tema "complejo", por lo cual los planteamientos debían tratarse en forma independiente y no en el actual período. Por

⁸³ *Idem*, p. 30.

⁸⁴ *Idem*, pp. 31-32.

⁸⁵ FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina, *op.cit.*, p. 264.

tal motivo, "no ha lugar a desechar las iniciativas presentadas sobre esta materia, sino a reservar su examen y discusión para un momento posterior."⁸⁶

De esta manera, en la redacción del artículo 73 constitucional se estableció que para el otorgamiento de las constancias de asignación de representantes a la ARDF, se deberían observar las reglas siguientes:

"a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea."⁸⁷

Así, con la forma en que concibió la operación de la Asamblea, el régimen de Carlos Salinas de Gortari intentaría paliar las profundas contradicciones de su concepción gubernamental: liberal en lo económico y conservadora en lo político, muy al estilo del paradigma de la Gran Bretaña, con cuyo gobierno mantuvo estrechas y fructíferas relaciones personales.

A final de cuentas, la incorporación de la cláusula de gobernabilidad al interior de la Asamblea, se inscribía en las aspiraciones priístas de recuperar la preferencia del electorado, al menos alcanzando un 30 por ciento de los sufragios. Sin embargo, la probabilidad del cambio de correlación de fuerzas al interior de la instancia de representación capitalina, donde pudiera privar una mayoría de representantes opositores al partido en el gobierno federal, permitía vislumbrar el tránsito de actitudes impositivas a conciliadoras, en su seno, así como a propiciar la continuidad en los procesos de reforma política a fin de dotar al DF de un gobierno legítimo, eficaz y eficiente.

⁸⁶ Para mayor amplitud sobre las posiciones de los legisladores priístas ver: *Diario de los Debates*, 1989, *op. cit.*, p. 13.

⁸⁷ Contenido completo de la reforma en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice 2.

Capítulo 5. 1993: La Asamblea con facultades ampliadas

5.1 Propuestas de los partidos políticos

En las elecciones federales de 1991, el PRI obtuvo una mayor votación que la registrada en 1988, lo que le permitió ampliar su presencia en diversas soberanías estatales; al igual que en la Segunda Asamblea de Representantes. Este contexto, por demás coyuntural, acrecentó el margen de maniobra del gobierno capitalino, encabezado por Manuel Camacho Solís, hombre muy cercano al entonces jefe del Ejecutivo federal, cuyas cualidades políticas se habrían de manifestar en su capacidad de cooptación de gran parte de los movimientos sociales, mediante diversos apoyos y prebendas.

Como ya se ha apuntado, desde el inicio del sexenio de Salinas de Gortari, el gobierno emprendió un amplio trabajo de concertación con las organizaciones sociales vinculadas fundamentalmente con el problema de vivienda, en un contexto marcado por la creciente organización ciudadana y la expansión de la oposición política, en forma destacada en el DF. Consecuentemente, la reforma al gobierno de la ciudad de México ocupó un lugar fundamental en los pliegos de demandas de los partidos políticos nacionales, quienes insistieron en la necesidad de ampliar las facultades de la ARDF y de erigir al DF en entidad federativa; no obstante, habiéndose modificado la correlación de fuerzas al interior de los órganos de representación federal y local a favor del PRI, una vez más las autoridades capitalinas mediatizaría estos reclamos.

A convocatoria del gobierno capitalino en el segundo trimestre de 1992 los institutos políticos denominados nacionales, hicieron llegar al jefe del DDF diversos planteamientos sobre el particular, los cuales, no obstante que en su mayoría fueron desechados en la reforma finalmente aprobada por el Congreso de la Unión, habrían de sentar las bases para la ampliación de las facultades de la Asamblea, aunque sin todas las atribuciones legislativas de los congresos estatales. A continuación se resumen las propuestas más representativas de los partidos políticos, con el objeto de corroborar su inclusión en el texto constitucional finalmente aprobado:

El PAN planteó, como en otras ocasiones, la democratización del DF mediante su transformación en el estado 32, con la consecuente elección directa del gobernador, de los titulares de ayuntamientos y de los representantes ante el congreso local⁸⁸

⁸⁸ *Textos*, No 2, volumen 1, agosto, México, Fundación Cambio XXI/PRI-DF, 1992, p 21.

Asimismo, el PPS demandó la creación de un nuevo estado de la Federación, el de Anáhuac, cuyo territorio sería el que hoy comprende el DF. Como cualquier entidad federativa, debería contar con los tres poderes, electos por voto universal, libre, directo y secreto, así como con una organización municipal⁸⁹.

En su oportunidad, los legisladores del PARM plantearían como objetivo central de su propuesta, impulsar la participación de los habitantes del DF. Asimismo, en el ámbito político, cambiar las delegaciones por municipios y la ARDF por un congreso; en el económico, reestructurar los impuestos locales y las participaciones federales. En el administrativo, redefinir los municipios conurbados e implementar la tributación local por parte del gobierno federal. Por último, erigir una autoridad metropolitana⁹⁰.

Del FCRN podemos sintetizar sus propuestas en el reconocimiento de las libertades democráticas de la ciudadanía; presencia igualitaria y permanente de los partidos políticos en los medios de difusión; respeto a los derechos humanos; eliminación del control corporativo de las organizaciones sociales; elección del gobernador y de los delegados políticos; reconocimiento del referéndum popular en la Constitución; equilibrio en la distribución de competencias sobre el DF entre los poderes de la Unión y erigirlo en el estado 32⁹¹.

Para los representantes del PRD la democracia, como mecanismo de decisión política, era el reclamo fundamental de los habitantes de la capital del país. En consecuencia, la reforma política para el DF debía permitir el avance de la democracia representativa y, al mismo tiempo, contemplar la apertura de espacios para la participación ciudadana. Aseguraban no existir argumentos contundentes, ni históricos ni jurídicos, que se opusieran a la creación de un nuevo estado, con sus tres poderes y formas democráticas de gobierno. Asimismo, planteaban la urgencia de que el territorio contara con un congreso local, de elección popular, que legislara en todas las materias⁹².

Considerando las convergencias que sustentaban la mayoría de los partidos representados, tanto en el Congreso de la Unión como en la propia Asamblea, sobre los cambios que debía contemplar la

⁸⁹ *Idem*, pp. 21-22

⁹⁰ *Idem*, pp. 22-23

⁹¹ *Idem*, pp. 23-25

⁹² *Idem*, pp. 25-29

reforma para el DF, el PRI fijó su posición a partir del reconocimiento público de las coincidencias entre los institutos políticos y el gobierno capitalino: Instaurar un gobierno propio para la ciudad de México; fortalecer las funciones de la ARDF; perfeccionar los mecanismos y formas de representación vecinal; e instituir instancias eficaces para la coordinación metropolitana. No obstante, y a la luz de su posición mayoritaria en las comisiones dictaminadoras de las iniciativas, perfiló los límites que habrían de prevalecer en la negociación, en torno a la propuesta que en su momento presentaría el Ejecutivo federal. Sobresalió por supuesto, la idea de instituir un gobierno propio, aunque compatible con la soberanía del gobierno federal sobre el territorio de la ciudad de México; con lo cual cancelaba la posibilidad de instaurar un estado emancipado de la potestad presidencial

No obstante, como el avance más significativo, se aceptó la necesidad de dotar al DF de un Ejecutivo con liderazgo legítimo, con contrapesos institucionales; es decir, se vislumbraba la posibilidad de que los capitalinos pudieran decidir con su voto quién habría de ocupar la titularidad del gobierno local. La representación del PRI habló también de redimensionar las facultades de gobierno de las delegaciones, las diversas formas de legitimidad de origen de los delegados y el ámbito de su responsabilidad política, así como la creación de los consejos vecinales, como órganos encargados de la revisión presupuestal y de su fiscalización.

Propiamente sobre la Asamblea, los priístas manifestarían su interés de fortalecerla, como órgano de representación ciudadana, asintiendo sobre la posibilidad de extender sus facultades al terreno legislativo, así como hacia la supervisión y control sobre la gestión del gobierno del DF. Finalmente, manifestaron su adhesión a que en cada colonia, en cada barrio, en cada pueblo, en cada unidad habitacional, los ciudadanos eligieran a sus mesas directivas, mediante procedimientos que aseguraran una mayor participación⁹³

Al comienzo de 1993 y a la luz de los acercamientos entre los partidos políticos y el Jefe del DDF, en el seno de la II Asamblea se retomaría la discusión sobre la reforma política para la capital, donde los representantes populares insistirían en demandar, básicamente, la instauración del estado 32 en el territorio del DF, así como el establecimiento de mecanismos democráticos para la conformación de las autoridades locales. En esta oportunidad, las posiciones de los institutos representados en la soberanía capitalina se resumirían en las intervenciones de los oradores siguientes, dado el papel

⁹³ *Idem*, pp 29-31

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

protagónico que éstos desempeñaron en su legislatura, así como la tradicional disciplina imperante al interior de las fracciones partidistas:

Del PAN Hiram Escudero Álvarez, Jorge Alberto Ling Altamirano y María del Carmen Segura Rangel, insistirían en la propuesta de crear el estado 32, así como la instauración de un congreso local, electo popularmente. Asimismo, establecer la forma de operación de los municipios en el marco de una nueva entidad federativa, a fin de hacerlos compatibles con la organización estatal y la federal, con lo cual se reintegrarían los derechos políticos plenos a los habitantes del DF⁹⁴.

Por parte del PPS, Ramón Jiménez López y Belisario Aguilar Olvera, defendieron la integración plural y proporcional de los órganos de gobierno del DF; elección de todas las autoridades locales; autonomía del poder local respecto del Federal; ley electoral propia; régimen municipal; coordinación metropolitana; congreso local; poder Judicial autónomo y mayor participación ciudadana⁹⁵.

El PARM, a través de Oscar Mauro Ramírez Ayala, planteó integrar bajo una misma autoridad, la totalidad de la zona metropolitana y las regiones colindantes sujetas a su influencia, creando el estado del Valle de México, como lo señala la Constitución; así como restablecer el gobierno municipal. Consolidar el gobierno metropolitano eligiendo a sus integrantes; transformar a la ARDF en un congreso local; e impulsar la participación ciudadana a partir de cada barrio o colonia, la cual debería elegir a su propia directiva. La directiva delegacional sustituiría a la Asamblea, como el máximo órgano de representación popular. Finalmente, transformar los cargos de jefe del DDF y delegados, en los de gobernador y presidentes municipales; desaparecer el Consejo Consultivo; y promulgar una ley electoral local⁹⁶.

Domingo Suárez Nimo y Marcos Gutiérrez Reyes del PFCRN, solicitaron que el DF se convirtiera en un estado de la federación, o bien conservando su calidad de capital de la república y asiento de los poderes de la unión, contara con un gobierno propio por elección directa de los ciudadanos. Que la ARDF adquiriera el rango y las funciones de un congreso local; en tanto la Comisión de Derechos Humanos del DF dependiera directamente de la Asamblea; se restituyera el municipio libre en lugar

⁹⁴ *Sesión pública ordinaria vespertina*, (Versión estenográfica), Primer período de sesiones, enero 13, II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1993, pp. 314-321

⁹⁵ *Sesión pública ordinaria matutina*, (Versión estenográfica), Primer período de sesiones, enero 13, II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1993, pp. 294-302

⁹⁶ *Idem*, pp. 291-294

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de las delegaciones y la organización vecinal se incorporara a los cabildos. Que la federación otorgara al DF un tratamiento presupuestal igual al de las entidades federativas; en tanto la inversión federal en la ciudad fuera controlada y dirigida por medio de un convenio único de desarrollo; asimismo, la Procuraduría General de Justicia del DF se debería transformar en una dependencia adscrita a quien ejerciera la titularidad del gobierno de la ciudad. Finalmente externaron que con el objeto de ampliar la capacidad de los ciudadanos de participar y decidir en torno a la reforma, se estudiarían opciones democráticas y que el proceso tuviera efectos vinculatorios con la autoridad, citando al referéndum como medio para la aprobación o rechazo de las eventuales enmiendas jurídicas o administrativas⁹⁷

Pablo Gómez Álvarez y Laura Izel Castillo Juárez del PRD, harían una extensa reflexión sobre la ausencia de una "dimensión local" en la vida política del DF, recordando la permanente imposición de voluntades ajenas a las expresiones de las fuerzas políticas ciudadanas. En consecuencia, destacarían las ausencias de los oriundos de la ciudad de México en las esferas de decisión, es decir, la inexistencia de un poder local surgido de las relaciones y la lucha política sólo entre los capitalinos. Propusieron entonces la restauración de la vida municipal, acompañada de su respectiva normatividad, la existencia de poderes ejecutivo y legislativo locales, electos popularmente, y hacer realidad el artículo 40 constitucional, que caracteriza al país como república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, en alusión a su propuesta de instaurar la entidad federativa 32 en el territorio que ocupa el DF⁹⁸.

Por último y a nombre del PRI harían uso de la palabra los representantes Eduardo Escobedo Miramontes, Demétrio Sodí de la Tijera, y Alejandro Rojas Díaz Durán, entre otros, quienes habrían de coincidir en desaprobando la creación de un nuevo estado de la federación en el territorio del DF. Empero, se abriría una luz en el sinuoso camino por la democratización de la vida política en la capital, con la aceptación de configurar un gobierno propio, en un esquema que contemplaba intervenciones "restringidas" del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, en compatibilidad con la administración local, recuperando la facultad legislativa para la ARDF⁹⁹.

En forma paralela al proceso de negociación de la reforma política para la ciudad de México que encabezaba el gobierno federal, éste optó por buscar un margen de legitimidad mayor para su

⁹⁷ *Idem*, pp. 302-305.

⁹⁸ *Idem*, pp. 306-314.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

iniciativa, conminando a los ciudadanos a participar en consultas públicas en torno, fundamentalmente, a las formas de gobierno posibles para la capital del país, las cuales se llevarían a cabo en el último trimestre de 1992 y abarcando hasta enero de 1993. Simultáneamente y a título personal algunos miembros de la ARDF convocarían a otra consulta a fin de conocer la opinión ciudadana sobre la reforma política del DF, (sobre lo cual profundizaremos en el apartado siguiente). De acuerdo con el informe de la mesa de concertación, en materia de formas de gobierno se perfilaron tres opciones:

- 1.- Mantener la figura del DF con un departamento administrativo, responsable de otorgar los servicios; la designación del jefe del DDF, ratificado por el Senado, la Cámara de Diputados o la ARDF. Los Delegados territoriales serían ratificados también.
- 2.- Erigir una entidad federativa en el territorio actual del DF, dividida en municipios, manteniéndola como sede de los poderes federales, con un congreso local y elección de gobernador y presidentes municipales. Cabe destacar que en esta propuesta confluyeron tanto militantes de partidos, principalmente del PAN, como ciudadanos y académicos.
- 3.- Crear un gobierno especial, con instituciones locales representativas, preservando la sede de los poderes federales, respeto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el territorio, delimitando las obligaciones que tendría sobre la entidad.

En torno a las facultades de la ARDF, las coincidencias fueron en el sentido de otorgarle mayores atribuciones, entre ellas: la capacidad de ratificación y remoción de autoridades; fiscalización y aprobación de ingresos, presupuestos y cuenta pública; así como aprobación de planes de desarrollo urbano, sin perder sus facultades reglamentarias.

Finalmente, sobre los derechos y obligaciones de los habitantes del DF, los principales señalamientos fueron en el sentido de respetar, tanto los ya sancionados en la Constitución, como los que era necesario reglamentar en función del crecimiento urbano y su inherente complejidad, concernientes a la prestación de los servicios públicos, el acceso a los servicios sociales y de cultura, de protección al medio ambiente, de autoafirmación comunitaria, de respeto a los barrios y a las

⁹⁹ *Idem* pp. 321-328

identidades colectivas de autogestión, organización, y presencias en la vida pública, entre muchos otros¹⁰⁰

Del conjunto de propuestas derivadas del informe de la mesa de concertación, cabe destacar los planteamientos consignados en el punto dos, donde tanto ciudadanos como académicos y representantes de los partidos, a excepción del PRI, hablaron de la viabilidad de erigir al DF en un nuevo estado, con todas sus facultades y derechos, lo que implicaría reinstaurar la vida municipal. Si bien tanto en los planteamientos de los representantes populares como en los de ciudadanos en general, la demanda fundamental fue la recuperación de la autonomía del gobierno capitalino respecto de los poderes de la unión, tales señalamientos no fueron incluidos en el texto constitucional aprobado, como podremos testificar; de hecho la legitimidad de la reforma se vio diezmada en tanto se hizo radicar sólo en el aval de las fracciones mayoritarias en el Congreso, a pesar incluso de las propias propuestas que el PAN había presentado, y de las amplias discusiones que le precedieron, tanto al interior de la soberanía federal como en foros públicos. De ahí la ratificación de nuestra hipótesis en el sentido de que el manifiesto interés del PAN por erigir al DF en estado 32, sólo ha constituido un instrumento para la negociación política, con independencia de su verdadero interés sobre el particular.

¹⁰⁰ Para mayor amplitud ver: *Informe de la mesa de concertación sobre forma de gobierno y derechos ciudadanos*. II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, enero de 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2 La reforma constitucional

Reconociendo que el desbordamiento de los conflictos urbanos en la zona metropolitana, representaba el reto más importantes para la gestión pública en el DF, el Presidente de la República sometería a la consideración de la Cámara de Diputados su iniciativa de decreto, el 5 de julio de 1993, la cual en suma no contendría adiciones significativas a lo presentado por el jefe del DDF desde su comparecencia ante la ARDF el 16 de abril de 1993, la cual se sintetizó en que: la ARDF fuera facultada como órgano legislativo e interviniera en la ratificación de los delegados; establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos; mayores atribuciones a los delegados; y elección del Jefe de Gobierno de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF, reservando para el Ejecutivo federal la facultad de nombrarlo¹⁰¹.

En la iniciativa presidencial se hablaba de la creación de nuevas instituciones de gobierno, aunque de nueva cuenta se apelaría al argumento de la tradición constitucional, que desde 1824 delegó al Congreso de la Unión la atribución de elaborar las bases de organización política para el DF, al amparo de lo cual, la distribución de competencias de gobierno correspondería al Constituyente Permanente. La demanda de instaurar el estado 32 en el territorio que ocupa la capital fue desechada, en tanto se optó por cambiar la denominación del Título Quinto constitucional por "De los estados y del Distrito Federal", para destacar que el gobierno local seguiría siendo de naturaleza distinta al de las entidades federativas, asentando esta modificación como el meollo de la iniciativa gubernamental.

Por otra parte, se normaron las bases de organización del territorio del DF el artículo 122, que hasta ese momento regulaba lo que se denominó en la doctrina constitucional como garantía federal, es decir, las obligaciones de los poderes de la unión respecto a la protección de los estados, en los supuestos que expresamente se indicaban en dicho precepto. Después de una vasta discusión al interior de las comisiones del Congreso, y a pesar del desdén hacia las principales demandas de los partidos de oposición, el 3 de septiembre con la anuencia del PRI y el PAN, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, someterían al pleno de la Cámara de Diputados el dictamen de la reforma constitucional, que finalmente fue aprobada.

¹⁰¹ Comisión de asuntos legales del consejo ciudadanos de observación del plebiscito, *Dictamen jurídico del plebiscito ciudadano que se celebrará en el Distrito Federal el próximo día 21 de marzo de 1993*, p. 290.

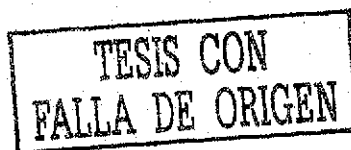
La continuidad del proyecto que el Ejecutivo federal tenía para la capital del país, se consumaría en sus partes esenciales: una de ellas fue la reforma al artículo 44 donde se retomó el enunciado en el sentido de que, en caso de que la residencia de los poderes federales se trasladara a otro lugar, el DF se erigiría en estado del Valle de México; sin embargo, el enunciado alude a un escenario remoto e improbable, dado el poder que se concentra en la ciudad de México y al que difícilmente renunciará el partido político en turno en el poder federal; baste considerar que "mientras el DF aportaba más del 40% de la recaudación federal participable, recibía alrededor del 13% (en 1996) Esto permite prever que cuando el DF sea un gobierno local, con autonomía del gobierno federal, seguramente reclamará los recursos que le corresponden legalmente"¹⁰² Asimismo, el precepto resultó insuficiente a la luz del desbordamiento de la ciudad de México del territorio que se le confiere, extendiéndose sobre varios municipios del estado de México.

Una más fue la aprobación para que el Congreso de la Unión tuviera la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, con carácter de ley, ordenamiento que sentaría las bases de organización del gobierno local (artículo 73, fracción VI) Asimismo, en el proceso legislativo para el DF, el Presidente de la República podría presentar iniciativas de leyes y decretos ante la Asamblea, garantizado su injerencia directa en el proceso de formación del texto jurídico para la capital del país (artículo 122, fracción V).

Cabe destacar que si bien se ampliaron las facultades de la Asamblea al orden legislativo, la facultad genérica, por su puesto en las materias más importantes, quedó en manos del Congreso Federal, mientras la facultad específica quedó bajo la competencia de aquella, concretamente en los rubros enlistados en el artículo 122, fracción IV, como expedir su ley orgánica y examinar y aprobar el presupuesto de egresos del DF

El mecanismo planteado para la designación del Ejecutivo local, a través de la selección por parte del Presidente de la República, de algún representante de la Asamblea, diputado federal o senador electos por el Distrito Federal y miembros del partido que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea, (artículo 122, fracción VI, Inciso a) pretendía ampliar la legitimidad del elegido, al surgir necesariamente de un cargo de elección popular Sin embargo, el reclamo ciudadano de decidir, en forma directa, quién le debía gobernar no se saldó con esta iniciativa; en tanto se aseguraba, de nueva

¹⁰² ZICCARDI, Alicia, *op. cit.*, p. 67



cuenta, la intromisión de la figura presidencial en la designación del Ejecutivo local. En tanto entraba en vigor este precepto, se previó que el Presidente de la República seguiría ejerciendo la atribución de nombrar al responsable de la administración capitalina hasta 1997, cuando se operarían las reglas en cuestión

También se privilegió al Ejecutivo federal en el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal (artículo 122, fracción II, Inciso b); así como sobre el funcionario responsable de la fuerza pública en la ciudad, acotando de manera discrecional, que el Presidente de la República podría delegar al titular del gobierno capitalino las funciones de dirección en esta materia (artículo 122, fracción II, Inciso c).

La Cámara de Senadores quedó facultada para nombrar y remover al titular del gobierno local, (Artículo 76, fracción IX), por causas graves que pudieran afectar las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el DF, (artículo 122, fracción VI, Inciso i); con lo cual, dada su ambigüedad, se abrió la puerta a consideraciones subjetivas de los legisladores para poder presionar al Jefe de Gobierno, además en caso de la remoción, no se previó la intervención de la ciudadanía en la elección del sustituto

En cuanto a las vías de acceso a la Asamblea, se estableció la elección directa por los principios de mayoría relativa en distritos uninominales y de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, participando en ella sólo los partidos políticos con registro nacional, (artículo 122, fracción III) Es decir, no solo se consagraba la tutela de los poderes federales sobre el gobierno capitalino, sino que se avaló la intromisión de los institutos, denominados nacionales, en la vida política local, independientemente de su verdadera representatividad en la ciudad de México.

Asimismo, para la integración de la Asamblea se conservó la cláusula de gobernabilidad, obstaculizando con ella la existencia de contrapesos al interior del órgano de representación, lo cual en una perspectiva coyuntural, representó un aliciente para el acotado poder del Ejecutivo local, no así bajo una perspectiva eminentemente democrática.

En materia de recursos económicos, el DF quedó a expensas de la voluntad del Congreso de la Unión instancia que aprobaría anualmente los montos de endeudamiento que en su caso requiriera el gobierno de la capital del país, y las entidades de su sector público, (artículo 73, fracción VIII).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, como elemento favorable para la participación ciudadana, encontramos la integración de los consejos de ciudadanos por demarcación territorial, que se elegirían e instalarían a partir de 1995, conforme a las disposiciones legales que dictaran, el Congreso de la Unión, mediante el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la Asamblea, a través de la Ley de Participación Ciudadana. (artículo Sexto, transitorio)¹⁰³.

Era evidente el cúmulo de limitaciones tanto a la Asamblea como al titular del Ejecutivo local, en antítesis a la sobrada injerencia de los poderes federales sobre éstos, en tanto la reforma tampoco garantizaba una gestión urbana eficiente y una gobernabilidad democrática, lo que daría pauta a nuevas reflexiones, tanto al interior de las instancias de representación, como en el seno del propio gobierno federal, sobre todo en materia de elección de las autoridades locales, dada su cuestionada legitimidad.

En resumen, la endeble gobernabilidad en la capital del país, dejaba claro el anacronismo del modelo corporativo estatal, así como la falta de sensibilidad política en el ejercicio del poder de los tecnócratas neoliberales, quienes, al igual que sus antecesores en el mando federal, seguían tomando las decisiones al margen de las necesidades de los ciudadanos y, sobre todo, sin lograr resolver los complejos problemas metropolitanos.

¹⁰³ Texto completo de la reforma en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice 3.

5.3 La elección de los consejeros ciudadanos

La fórmula ideada para la elección del titular del Ejecutivo local mediante un mecanismo que preveía la intervención de la ciudadanía de manera indirecta, así como la decisión final en manos del Presidente de la República, finalmente no se llevaría a cabo, como consecuencia de la dinámica de negociación política sobre la capital del país, en que seguirían involucrados los partidos políticos nacionales y el gobierno federal, y que derivaría en la aceptación del PRI de elegir en forma directa por los capitalinos al Jefe de Gobierno del DF desde 1997, a cambio de suspender por dos años la de consejeros ciudadanos; empero, esto último habría de ser rechazado por los representantes del PRD y del PAN, de tal forma que finalmente el único cambio fue la postponición de estas elecciones de junio a noviembre, en el marco de la Ley de Participación Ciudadana del DF, (LPC) aprobada sólo por la fracción del PRI en la ARDF, frente a la abstención de los partidos de oposición ante su exclusión del proceso en cuanto a la posibilidad de postular candidatos.

Antes de emprender la revisión del proceso en el que se habrían de elegir a los Consejos de Ciudadanos, cabe destacar como un antecedente más en el sinuoso camino por la construcción de una gobernabilidad democrática para el DF, el plebiscito convocado por nueve integrantes de la ARDF de cinco partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PFCRN y PARM), durante el mes de diciembre de 1992, con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la reforma política del DF. Tres temas fundamentales que se discutían en la mesa de concertación convocada por el gobierno capitalino, y sobre los cuales había diferencias notables entre los partidos, fueron considerados por los organizadores para que los ciudadanos se expresaran: la elección directa de los gobernantes del DF por voto universal; la instauración de un poder Legislativo propio en el DF; y la creación del estado 32 en el territorio que ocupa el DF. Los resultados fueron los siguientes:

	SI	NO	NULO	ABSTENCIÓN	TOTAL
¿Está usted de acuerdo con que el DF se convierta en un estado de la federación?	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto?	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder Legislativo propio?	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595

Fuente: Fundación Arturo Rosenblueth para el Avance de la Ciencia, A.C.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Citado en MARIÑEZ Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996, p.77

Es importante destacar que la consulta se realizó con independencia de los partidos políticos, no obstante la filiación de los organizadores, y de cualquier autoridad; en ese sentido se trató de una lección cívica en la cual participaron personas de diferente edad y sexo. Con independencia de la escasa votación, los resultados se consideraron apenas parcialmente, puesto que al margen de las propuestas que emanaron del plebiscito, ya estaba previsto el destino de la Asamblea y de la elección directa del Jefe de Gobierno, sólo faltaba que el régimen federal midiera sus tiempos para definir la fecha de su concreción.

De hecho, se limitó hasta la propuesta para elegir a los delegados políticos; en tanto sobre la redefinición del ámbito territorial del gobierno del DF, el asunto no se tocó. "El plebiscito más bien, constituyó un avance en términos del encuentro entre partidos políticos y organizaciones sociales, porque los movimientos urbanos emergentes habían surgido y marchado por su cuenta. Así, el problema de la gobernabilidad en la capital de la república, continuaba indisolublemente vinculado a la forma de gobierno que rebasaron las circunstancias y la desmesura de los problemas"¹⁰⁵.

Como se recordará, las elecciones de consejeros ciudadanos no surgieron de la consulta plebiscitaria, pero permitirían a los ciudadanos del DF recuperar su derecho para votar en elecciones de carácter eminentemente locales. Así, dando cumplimiento a lo previsto en la Ley de Participación Ciudadana (LPC), aprobada por la ARDF el 9 de junio de 1995, se habría de llevar a cabo la organización para la elección de los consejeros el 12 de noviembre del mismo año. Desafortunadamente el proceso cargó con el descrédito de la LPC al haberla impuesto el PRI, lastre que el órgano electoral autónomo que se constituyó para tal efecto arrastraría a lo largo de la jornada, puesto que en él participarían los propios priistas.

Uno de los problemas, tal vez el medular, que tuvo que enfrentar este proceso electoral fue la exclusión de los partidos políticos de la postulación de candidatos, decisión impuesta por la mayoría priísta en la ARDF y que derivó en la abstención de los partidos de oposición en la aprobación de la norma. La importancia del proceso no era menor, ya que para los institutos políticos, sería un termómetro para medir sus fuerzas, previo a la elección directa del Jefe de Gobierno del DF, propuesta central de la reforma ya analizada.

¹⁰⁵ *Idem.* p. 79. Sobre la importancia del plebiscito también puede consultarse a: HERNÁNDEZ Alcántara, Carlos, "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre 1992-abril 1993), en *Revista Estudios políticos*, Cuarta época, núm. 2, enero-marzo, México, UNAM-FCPyS, 1994, pp.127-137.

De acuerdo con la LPC, los partidos políticos sólo podrían participar en la organización del proceso; quedando inhabilitados para presentar candidatos. El origen de la posición del PRI de exceptuar a los partidos del proceso habría que buscarla en su temor a experimentar una derrota que perfilara el resultado de lo que podría suceder en la elección del Jefe de Gobierno, por lo que prefirieron evadir el riesgo

Pese a todos los argumentos sobre los problemas de la LPC, éstos se condensaban en lo que la oposición consideraba la inaceptable exclusión de los partidos políticos; no obstante, en los hechos fue a través de ellos que gran parte de los aspirantes se involucraron en la contienda, organizaron su campaña y antbaron a los Consejos. Lo anterior no obsta para asentar que la pretendida ciudadanización del proceso defendida por los priistas no era sino un subterfugio para evitar que su partido compitiera y fuera rechazado por los electores del DF, así como escamotear a los Consejos Ciudadanos su condición de autoridades, a pesar de las facultades que les atorgaba el artículo 129 del Estatuto de Gobierno (EG)¹⁰⁶

El conflicto en torno al proceso de aprobación de la LPC y el recurso interpuesto por los partidos de oposición ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se declaró incompetente para intervenir en cuestiones electorales, fueron suficientes para reforzar la cultura de la desconfianza y la incredulidad en las instituciones; actitud que quedaría reflejada en la marcada abstención registrada en las elecciones. A este clima de apatía habría de contribuir también la posición última de los partidos de oposición al haber interpuesto el recurso y después cuestionar su resultado.

Propiamente sobre las vicisitudes de la contienda se puede subrayar la queja de la ciudadanía sobre su desconocimiento de los candidatos a consejeros, argumentando que la jornada cívica les habría despertado un mayor interés si mediante las siglas de los partidos se hubiera podido identificarlos. Finalmente, la votación por delegaciones fue tan diferenciada que el rango osciló entre 35.32% a 17.88%, entre las demarcaciones que obtuvieron la máxima y la mínima¹⁰⁷.

Desde luego, aún considerando la votación más alta, el margen de abstención de los capitalinos fue significativo, con lo que la legitimidad de los ganadores y del proceso mismo quedó en tela de juicio, no obstante haber cumplido con la máxima electoral de la democracia liberal. Coincidiendo con,

¹⁰⁶ MARTINEZ Assad, Carlos. *op cit*, p 97.

¹⁰⁷ *Idem* p 195.

Martínez Assad, "la propuesta de crear los Consejos de Ciudadanos buscó darle la vuelta a las voces que claman por que el DF se estructure con órganos de gobierno semejantes a los de las entidades federativas del país. Creando estos organismos de representación se eludía el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y, por lo tanto, de cabildos, en el DF"¹⁰⁸.

¹⁰⁸ *Idem*, p 83.

Capítulo 6. 1996: La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

6.1 Propuestas de los partidos políticos.

El último gobierno federal del siglo XX iniciaría su gestión con un margen de legitimidad holgado, producto de los más de 17 millones de votos que obtuvo en los comicios de 1994, y a la luz de las características de la jornada cívica, marcada por una amplia participación y cuestionamientos aislados de los actores políticos principales

No obstante, la antesala del proceso electoral se vio empañada por la violencia e incertidumbre que generaron diversos acontecimientos, señaladamente el estallamiento del movimiento armado en el estado de Chiapas, a inicios de 1994, por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, reivindicando las demandas de autonomía y justicia digna para los pueblos indígenas. Este movimiento opacaría la presunta gestión exitosa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien vería frustradas sus aspiraciones de asumir la dirección de un organismo mundial de comercio.

Asimismo, el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, en marzo del mismo año, y los altos índices de inseguridad en todo el país, producto de la consolidación de mafias del llamado crimen organizado, sirvieron para infundir en los votantes un sentimiento de escepticismo ante un posible cambio de régimen, clima de opinión al que contribuyeron tanto los propios partidos políticos como los medios masivos de información.

Con estos antecedentes, al asumir la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León se comprometió a impulsar una reforma electoral que tuviera el carácter de definitiva, en tanto atendería las aspiraciones de las fuerzas políticas actuantes en el marco institucional. No obstante, la reforma aprobada resultaría parcial, porque a pesar de las grandes expectativas que se fueron generando, en el ámbito de la negociación entre los partidos y el gobierno se estableció como objetivo único alcanzar la democracia para el DF en su acepción eminentemente electoral. Así, se concretó la elección del Jefe de Gobierno, sin analizar lo concerniente a la organización gubernamental y la reordenación territorial, ni la sustitución del Estatuto de Gobierno por el equivalente en los estados del país. En cambio, se canceló la Ley de Participación Ciudadana y, en consecuencia, los recién electos Consejos de Ciudadanos.

Así, el 17 de enero de 1995 se firmaron "Los compromisos por un acuerdo político nacional", en los que el gobierno y los partidos políticos con representación ante el Congreso Federal, manifestaron su voluntad para iniciar las negociaciones de lo que se prometía sería una ambiciosa reforma política, donde estaría contemplado el tema del DF.

No obstante, dos hechos motivarían que los representantes de los partidos PRD y PAN, respectivamente, abandonarían las mesas de trabajo y con ello el avance de las negociaciones: el cuestionado triunfo electoral del candidato del PRI a la gubernatura de Tabasco y las singularidades del proceso electoral en Yucatán, que permitieron a un candidato del PRI, que ya había ocupado el mismo cargo, asumir el Ejecutivo estatal.

Ante estos desencuentros, consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral, académicos y miembros de los partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión (PRI, PAN, PRD y PT), integraron un grupo de reflexión sobre la reforma electoral, que habrían de denominar con el nombre de la sede donde sesionaron: Seminario del Castillo de Chapultepec. Inicialmente participaron connotados integrantes de los partidos PAN y PRD, poco después se sumarían miembros del PRI y el PT, al valorar los alcances de los acuerdos que se venían perfilando al interior del seminario. Junto con los consejeros ciudadanos del IFE y especialistas, en su mayoría identificados con alguno de los institutos políticos participantes, acordaron signar 60 puntos en torno a la reforma político electoral del país. Empero, sólo en el punto 59, como propuesta adicional y de manera genérica, se haría referencia a la vida política en el DF: "Que se incluyan en la Constitución el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular"¹⁰⁹. A pesar de la trascendencia mínima que les aguardaría a los acuerdos del seminario, éste permitió reestablecer los encuentros entre las principales fuerzas políticas, mérito que se reflejó en la concreción de la reforma constitucional de 1996, con la anuencia de los cuatro institutos y la Presidencia de la República.

Dando seguimiento a la propuesta externada en el marco del seminario, el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados presentaría el 1 de abril de 1996, la "iniciativa de reformas constitucionales y legales para el desarrollo de la democracia participativa en México"¹¹⁰, de la cual vale rescatar los planteamientos siguientes:

¹⁰⁹ 60 puntos para la reforma político electoral, Cámara de Diputados. LVI Legislatura, México, 1996, p. 22.

¹¹⁰ Documento del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, Palacio Legislativo, México, 28 de marzo de 1996.

Ponían a consideración de la soberanía nacional instaurar la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum; así como hacer posible la agrupación de ciudadanos en asociaciones políticas. De esta forma, proponían la inclusión de un Título Sexto en el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al que se denominaría "de las asociaciones políticas nacionales", a efecto de explicitar el derecho de los ciudadanos mexicanos de agruparse en asociaciones políticas, con el objeto de complementar el sistema de partidos políticos, mediante la libre difusión de ideas, de propuestas ideológicas y programáticas, así como para desarrollar una opinión pública mejor informada

Se contemplaba la posibilidad de que mediante convenios de participación conjunta con un partido político, las asociaciones pudieran participar en los procesos electorales federales, conservando su personalidad jurídica y proponiendo candidatos que, bajo el registro del partido, pudieran ser votados a través de la denominación, emblema y colores del mismo, debiendo incluir en la propaganda electoral referencia a la asociación política

Finalmente, se contemplaba que el IFE sería el encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios y de referéndum, facultándolo a realizar los actos jurídicos que fueran necesarios, en los términos de la Constitución y del COFIPE, a fin de lograr la debida observancia de la voluntad de los electores¹¹¹. La iniciativa sería turnada a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso Federal para su estudio y dictamen, de la cual lo único que trascendió fue lo referente a las asociaciones políticas, con las limitantes que ya se apuntarán; todo lo demás fue desechado en la reforma a la carta magna, aprobada con los votos del propio PAN.

La iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en ambas Cámaras y por el Presidente de la República, fue presentada para su discusión en lo general el 30 de julio de 1996. Previa negociación entre las cúpulas de los factores reales de poder, las fracciones partidistas habrían de avalar el contenido de una reforma que poco atendía a sus reclamos históricos; empero, según su dicho, los sacrificarían en pos de un acuerdo que contribuyera a consolidar el clima de paz en el país. En consecuencia, sus posiciones fueron en el sentido siguiente:

¹¹¹ *Idem*, pp. 2-5

José Naro Céspedes, a nombre del PT, destacaría del proceso de negociación, la posibilidad de discutir aspectos importantes de la democracia directa, como el referéndum y el plebiscito, partes consustanciales de la reforma del Estado. Paradójicamente, el PT no omitió señalar los aspectos que desde su perspectiva quedaban postergados: el voto de los mexicanos en el extranjero, el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato; no obstante su certeza de que dichos planteamientos no formarían parte de la reforma que votarían a favor¹¹².

Por su parte, el Diputado Jesús Ortega Martínez del PRD, señalaría que si bien los cambios a la Constitución eran insuficientes, su fracción estaba convencida de su conveniencia, para avanzar en el desarrollo democrático del país y, para propiciar contiendas electorales más equitativas en las que se respetara la voluntad ciudadana. En congruencia con la posición histórica de su partido, manifestaría que a pesar de sus esfuerzos, en algunos temas habían persistido y se habían impuesto resistencias y actitudes "retardatarias y timoratas", que harían imposible considerar a la reforma como definitiva, como lo había prometido el jefe del Ejecutivo federal.

Concretamente, denunció que el gobierno y algunos partidos, en alusión a PRI y PAN, mantuvieron una posición contraria a las candidaturas independientes, negando con ello el derecho a muchos ciudadanos que no pertenecen a partido político alguno a ser electos para cargos públicos. Asimismo, la negativa a garantizar formas directas de participación ciudadana, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. A pesar de su corolario en el sentido de que la reforma dejaba mucho por resolver, tanto en materia electoral como en lo referente a la instauración de una "democracia plena" con estabilidad y justicia social, habrían de votarla de manera favorable¹¹³.

Ricardo García Cervantes, del PAN, justificaría el voto aprobatorio de su fracción, calificando a la iniciativa como un avance para la democracia; empero, señalarían como limitantes: el uso abusivo de colores y símbolos patrios por parte del PRI; omisiones relativas a los mecanismos de participación democrática como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las asociaciones políticas, en los términos establecidos por ellos, entre otros; no obstante, insistiría en la trascendencia política de la reforma, en razón de lo cual la habrían de aprobar¹¹⁴.

¹¹² *Sesión pública*, (Versión estenográfica), Primer período extraordinario de sesiones, Segundo año, LVI Legislatura, 1 de agosto. Cámara de Diputados, México, 1996, pp 1-11

¹¹³ *Idem*, pp 12-21

¹¹⁴ *Idem*, pp 22-28

Cabe anotar aquí la "iniciativa de reformas constitucionales para la democratización integral del Distrito Federal"¹¹⁵, sometida a consideración del Congreso de la Unión por el PAN a inicios de abril del mismo año. En ella, se hablaba de dotar de mayores atribuciones a la Asamblea, a fin de que adquiriera el rango de congreso local, y que sólo se facultara al Congreso a legislar en lo relativo al DF en materia de deuda pública; suprimir la intervención del Senado en el nombramiento y remoción del jefe del DF; y elección directa de los jefes delegacionales y subdelegados.

De manera incoherente pretendían reformar el artículo 122 constitucional para dotar de "autonomía" a los órganos de gobierno locales, aunque, simultáneamente buscaban que la administración capitalina continuara a cargo de los poderes federales. Asimismo, que a fin de mantener la unidad en el mando de la fuerza pública en el territorio, el Presidente de la República debía conservarlo, así como la atribución de designar al servidor público que la tendría a su cargo, con la salvedad de que tomaría en consideración las propuestas que le presentara el titular del Ejecutivo local, quien ostentaría el carácter de superior jerárquico del designado.

Proponían que la Asamblea Legislativa tuviera la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; elección del titular del Ejecutivo local, mediante el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos del DF, en la misma fecha prevista para la elección de Presidente de la República. En consecuencia, se proponía que el primer nombramiento para el cargo de Ejecutivo local tendría una duración de 3 años, por lo que su período constitucional debería concluir el 31 de noviembre del año 2000. Finalmente, definir a la delegación política como la base territorial, política y administrativa del DF, la que sería administrada por un órgano colegiado, electo mediante voto directo, e integrado por un jefe delegacional y los subdelegados que le correspondieran, de acuerdo al número de habitantes de la demarcación, sugiriendo que fuera uno por cada cien mil habitantes.

Estas propuestas implicaron ya un cambio en la posición panista, con relación a las demandas que en las anteriores reformas constitucionales habían externado, de manera especial en lo relativo a la omisión del estado 32 y la consecuente reintegración de la vida municipal en el territorio del DF. Como podremos testificar en el apartado de la reforma constitucional, la inclusión de algunos elementos propuestos por el PAN en el texto legal aprobado, permite observar la cuota de poder que

¹¹⁵ *Documento del Grupo Parlamentario de Acción Nacional op. cit.*

el gobierno federal negoció con éste, cediendo en aspectos que no representaron cambios estructurales al interior del régimen político capitalino y que, por ende, no implicaron una limitación importante a la injerencia del Ejecutivo federal en el ejercicio del poder en la ciudad de México.

Por su parte, el diputado Jorge Moreno Collado del PRI, aseguraría que las reformas enriquecerían los derechos políticos de los ciudadanos; precisarían la responsabilidad de los partidos políticos nacionales; redistribuirían facultades a los poderes de la Unión; al tiempo que propiciarían la vida democrática del DF, entre muchos otros atributos que desde su perspectiva contenía el documento en cuestión¹¹⁶

El diputado, Tonatiuh Bravo Padilla, por el grupo de diputados ciudadanos, hablaría de las asignaturas pendientes: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, que no serían integrados al texto constitucional¹¹⁷. No obstante, votarían a favor de la iniciativa, argumentando estar conscientes de sus alcances y limitaciones, lo que pareció más una intención de no quedar al margen del acuerdo que, finalmente privó en la negociación de la reforma.

¹¹⁶ *Sesión pública, op. cit.*, pp. 29-43

¹¹⁷ *Idem.*, pp. 44-51.

6.2 La reforma constitucional

Inicialmente conviene destacar la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, reubicando la facultad del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo al DF, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, y de expedir el Estatuto de Gobierno local, en el apartado A del artículo 122.

Por otra parte, se reiteró que, en el ámbito del DF, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponderían a los poderes de la Unión y a las autoridades locales: la Asamblea Legislativa, que significó el cambio de nombre; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que implicó también la modificación de denominación, que ahora sería electo mediante el voto universal, libre, directo y secreto; y el Tribunal Superior de Justicia. De esta forma, "se acentuó una absurda concepción del gobierno local del DF 'concurrente', en el cual el gobierno local, al mismo tiempo, está a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial locales. No se introdujeron los cambios que en materia de autonomía, responsabilidades y consolidación de derechos políticos locales son indispensables para dar al DF una estructura coherente de gobierno, de acuerdo con la mayor representatividad de las autoridades correctamente sustentada y no sujeta a maniobras"¹¹⁸.

El artículo 122, que desde la reforma constitucional de 1993 concentró lo referente al marco jurídico del DF, fue dividido en ocho apartados: El A, para establecer las facultades del Congreso de la Unión en lo relativo al DF; el B, referente a las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el C, para establecer los criterios a que se sujetaría el Estatuto de Gobierno; el D, para lo relativo a la procuración de justicia; el E, para señalar que el Ejecutivo federal tendría a su mando la fuerza pública en el DF, por remisión a la fracción VII del artículo 115 del mismo texto básico; el F, para establecer los sujetos, causas y regla general de procedimiento para la remoción del Jefe de Gobierno; y, por último, el G, también por remisión al artículo 115, ahora en su fracción VI, para los efectos de regular, planear y coordinar la continuidad demográfica y territorial del DF con otros centros urbanos, mediante la suscripción de convenios.

Cabe destacar que el decreto de reforma constitucional contemplaría trece artículos transitorios, para atender su entrada en vigor y establecer plazos definidos en torno a la elección del Jefe de Gobierno

¹¹⁸ MARVÁN Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 158

del Distrito Federal, e impedimento para quienes hubieran ejercido dicho cargo aún bajo distinta denominación; elecciones en la capital y facultades legislativas de la Asamblea, entre otros asuntos.

El asunto medular de la reforma radicaría en el reconocimiento gubernamental al derecho ciudadano de elegir al titular del Ejecutivo local, así como el ensanchamiento de las facultades legislativas de la Asamblea. Dos asuntos que bastaron para que con el acuerdo de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, fuera aprobado el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien se habrían de ampliar las facultades de la Asamblea, reconociéndole el derecho de legislar en materias civil y penal, aunque inexplicablemente hasta 1999 (artículo transitorio décimo primero), ésta seguiría bajo la tutela del Congreso de la Unión en materias elementales para su autonomía, como la expedición del Estatuto de Gobierno local, (artículo 122, fracción II).

Asimismo, en lo relativo a la integración de la ALDF se mantuvo la cláusula de gobernabilidad, tantas veces cuestionada por los propios legisladores de oposición cuando no tenían la responsabilidad de gobierno, lo cual permite inferir el respaldo de los partidos representados en la ALDF, hacia la concepción de la política sin frenos y contrapesos institucionales

Como un franco retroceso debemos anotar la prohibición de acceder al cargo de Jefe de Gobierno, para quienes lo hubieran ocupado bajo cualquier carácter ó bajo distinta denominación, (artículo transitorio noveno), amén de la contradicción legal que implicaba negar derechos consagrados en la propia Constitución; aunada a la dedicatoria implícita al ex regente Manuel Camacho Solís, quien se había separado del PRI y aspiraba a ser electo, por otro partido, al cargo de Jefe de Gobierno, el cual había ocupado al amparo de la designación presidencial.

Esta cláusula pondría en evidencia las pugnas, incluso de carácter personal, que prevalecían al interior de los grupos políticos que se disputaban el poder en la capital, al margen de la conciliación de intereses que debió preceder la construcción del texto jurídico, en aras de garantizar la estabilidad y la gobernabilidad en la ciudad de México.

En torno a las atribuciones del Ejecutivo local y las causas de su remoción, encontramos una paradoja apuntada por Fernández Christlieb, en el sentido de que "en el marco de la que llegó a

llamarse la Reforma del Estado, todos los partidos representados en el Congreso de la Unión no le otorgaron al Jefe de Gobierno del DF facultades y obligaciones directas en materia de seguridad y de fuerza pública. En cambio se aprobaron disposiciones que permitirían remover al Jefe de Gobierno, si se le atribuyen responsabilidades relacionadas con la seguridad y la fuerza públicas¹¹⁹.

Finalmente, se sentaría el precedente de la elección, aun indirecta, de los titulares de las demarcaciones territoriales, (artículo transitorio décimo), quedando sin efecto las propuestas de los partidos en torno a la restitución de la vida municipal en la capital del país¹²⁰.

De nueva cuenta, a contracorriente de las propias demandas de los partidos, la negociación cupular de la reforma rindió frutos, siendo aprobada con 455 votos a favor y sin legisladores en contra.

¹¹⁹ FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina. *op. cit.* P. 273.

¹²⁰ Texto completo de la reforma en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice 4

6.3 La reglamentación de la reforma.

Con el objeto de reglamentar la reforma constitucional de agosto de 1996, el 6 de noviembre del mismo año la Presidencia de la República remitió al Congreso de la Unión una iniciativa que comprendía reformas y adiciones a la propia Constitución, en materia electoral, y a otras disposiciones jurídicas como el COFIPE y el Estatuto de Gobierno capitalino

De las reformas y adiciones al COFIPE, sobresalió lo relativo a las denominadas agrupaciones políticas, (modelos semejantes a las asociaciones políticas, que se regularon en la legislación electoral de 1977 y que se suprimieron en la de 1990), por ser éstas un instrumento para la participación ciudadana; no obstante que ésta, bajo un matiz político, seguiría supeditada en gran medida a los partidos, como se analizará.

La creación de las asociaciones estuvo marcada por el impedimento a la participación política de los ciudadanos miembros de ellas, que quisieran hacerlo al margen de los partidos y sin aspirar a trascender sus propias comunidades: De una parte, se les exigió integrarse a la organización, estructura y postulados de los partidos denominados nacionales, pues sólo a través de ellos podrían intervenir como candidatos a cargos de elección popular, (artículo 34, fracción 1) ¹²¹; en tanto se les obligó a acreditar presencia en por lo menos una decena de entidades federativas, sin valorar el arraigo de cada asociación en cada estado

De hecho, la experiencia de las agrupaciones permite comprobar que sólo han servido para beneficiar intereses de afamados políticos quienes, al separarse de los partidos que dejan de favorecerlos, optan por esta alternativa que les brinda recursos económicos, presencia nacional y capital político, a fin de continuar obteniendo cuotas de poder

El decreto contempló diversos artículos transitorios referentes a cada una de las normas modificadas, en los cuales se abordaron cuestiones relativas al DF. Así en el compendio del COFIPE se estableció la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por medio del voto universal, libre, directo y secreto, así como la elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas para 1997, (artículo transitorio vigésimo primero).

¹²¹ Texto completo de la reforma en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice 5.

Asimismo, en el artículo transitorio tercero del decreto en su conjunto, se especificó que el seis de julio de 1997 se elegiría para el DF, exclusivamente al Jefe de Gobierno y los Diputados a la ALDF. Por otra parte, se derogarían todos los artículos del Estatuto de Gobierno referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos, en tanto las normas que regulaban sus funciones seguirían aplicándose hasta la terminación del período para el que habían sido electos.

En suma, para 1997 los ciudadanos del DF verían cristalizar su demanda de elegir, de manera directa, al titular del gobierno capitalino; dejando sin efecto la reforma de 1993, mediante la cual se pretendió mantener la intermediación del Presidente de la República en la elección del Ejecutivo local. Este hecho sería la antesala para la elección, también directa, de los delegados, que tendría verificativo en el año 2000. La posibilidad de elegir a la autoridad ejecutiva de la capital del país, fue el logro fundamental de la reforma de 1996, que si bien contó con el aval del PRI, fue producto esencialmente de la presión ciudadana. En tanto, el experimento de la elección indirecta de los delegados mediante la validación de la ALDF, a propuestas del Jefe de Gobierno, sólo representó un medio para la negociación entre los partidos llamados nacionales, al margen de las aptitudes de los candidatos. El paradigma sólo se aplicaría en esta ocasión

Sin embargo, permanecieron las atribuciones del gobierno federal sobre el capitalino, garantizándole tanto injerencia directa a través de las facultades legales analizadas, como mediante los legisladores afines en el Congreso de la Unión. Es decir, el marco jurídico que norma la vida política en la ciudad de México está redactado de tal forma que, con independencia del partido político que detente el poder federal, éste puede ejercer una gran influencia en el desempeño y sobrevivencia política de las autoridades capitalinas, no obstante que a partir de 1997 el Jefe de gobierno surja del sufragio ciudadano. Finalmente, cabe destacar una vez más, como constante en la conducta de los partidos políticos a lo largo de las reformas constitucionales y/o reglamentarias analizadas, el aval de sus representantes en el Congreso a enmiendas legales ajenas a sus múltiples propuestas sobre la vida política capitalina, con base en lo cual se puede insistir en que el tema de DF ha sido utilizado por ellos, más como punto de presión y tema de negociación, que como un asunto prioritario en la agenda de cada instituto político a fin de garantizar la gobernabilidad democrática en la ciudad de México

Capítulo 7. El Estatuto de Gobierno

En el documento básico para el gobierno de la capital del país, habrían de ocupar un papel preponderante figuras de la democracia directa como la iniciativa popular y el plebiscito, como los instrumentos a través de los cuales el gobierno capitalino buscaría ampliar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones importantes para la comunidad; por lo que una vez hechas las puntualizaciones lingüísticas referentes a la primera figura en el capítulo 3, a continuación se precisará brevemente el concepto adicional. En forma genérica entenderemos por plebiscito, el procedimiento de participación directa mediante el cual un régimen consulta a los ciudadanos para que adopten o ratifiquen una decisión política, así como para que otorguen o reiteren su confianza hacia el mismo.

No obstante, y a la luz del uso que de él han hecho sistemas autoritarios, existen reservas sobre su implementación, ya que lo mismo ha servido para avalar decisiones predefinidas, que para otorgar al poder Ejecutivo algún predominio sobre el Legislativo. De cualquier forma, el convocante, ubicado ordinariamente en la esfera gubernamental, busca obtener respaldo ciudadano, por lo cual, el mecanismo conlleva un matiz eminentemente político, por encima del sentido normativo que tradicionalmente subyace al referéndum; en este sentido, el plebiscito es un instrumento de actividad ejecutiva, más que legislativa¹²².

El primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 24 de julio de 1994, luego de su aprobación por el Congreso Federal, en ejercicio de la facultad que le fue conferida en la reforma constitucional de 1993, a fin de regular la organización y el funcionamiento del gobierno del DF, sin que el estatus de la capital al interior del pacto federal se hubiera alterado.

Luego de la reforma constitucional de 1996 y teniendo como antecedente los resultados electorales del año siguiente inmediato, que otorgaron mayoría absoluta en la ALDF al PRD, en el seno de ésta se acordaron un conjunto de reformas y adiciones al EGDF, con el objeto de fortalecer la autonomía política del titular del Ejecutivo local, al tiempo de abrir espacios a la participación ciudadana mediante las figuras del plebiscito y la iniciativa popular.

¹²² *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, Tomo III, *op cit*, p. 1673.



Así, el pleno de la misma aprobó, el 13 de noviembre de 1997, una iniciativa de decreto por el que se reformarían, adicionarían y derogarían diversas disposiciones del ordenamiento básico de 1994, sintetizadas en los puntos siguientes:

- Ratificación del principio constitucional en el sentido de que el gobierno del DF quedaba a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local
- Designación y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal a cargo del Jefe de Gobierno, con la salvedad de que tendrían que ser aprobadas por el Presidente de la República.
- Derogación de la facultad del Ejecutivo federal en el proceso legislativo a cargo de la ALDF, así como la adjudicación de la misma al Jefe de Gobierno.
- Integración de la ALDF con diputados electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto, y según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; requisitos e impedimentos para ser diputado y bases que regirían las elecciones locales.
- Enunciación de las facultades de la ALDF, que además de las que en su oportunidad se atribuyeron a la ARDF, tendría las siguientes: legislar sobre registro público de la propiedad y comercio; en materias civil, penal y electoral; servicios privados de seguridad; y designación del Jefe de Gobierno del DF, con el carácter de sustituto, en caso de falta absoluta, por renuncia u otra causa prevista por la ley.
- Establecimiento de la iniciativa popular y el plebiscito. Destacando que a través de éste, el Jefe de Gobierno podría consultar a la ciudadanía, respecto de actos o decisiones que él juzgara trascendentes para el DF.
- Requisitos para poder ser postulado al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Facultades del Jefe de Gobierno, entre ellas: proponer al Presidente de la República reglamentos de leyes relativas al DF, y al titular de la Junta Local de Asistencia Privada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Establecimiento de las bases para la creación tanto del Instituto Electoral del Distrito Federal, como del Tribunal Electoral de jurisdicción local; se facultó a la ALDF para prever delitos electorales al emitir la ley penal local, y se dispuso la creación de una fiscalía especial para atenderlos.

A pesar de la nueva composición en la ALDF, compuesta en su mayoría por diputados de filiación partidista similar a la del Ejecutivo local, (PRD), las reformas tendientes al fortalecimiento de la autonomía del gobierno capitalino con relación a los poderes federales, mediante el EGDF avanzarían a pasos lentos, amén de su tránsito obligado por el Congreso de la Unión. En cambio, permanecería la injerencia de los poderes federales sobre el gobierno de la ciudad de México

Al mantener el control tanto de los recursos económicos, vía la aprobación del monto de endeudamiento para financiar el gasto del gobierno local, (artículo 24, fracción II); como sobre el mando de la fuerza pública en la capital del país, (artículo 34); aunados a la ambigüedad de las causas para la remoción del Jefe de Gobierno, tales como invadir la esfera de competencia de los poderes de la Unión, abstenerse de ejecutar actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los mismos poderes, ó no brindar la debida protección a las instalaciones de éstos, (artículo 66)¹²³; se reservó una gran concentración de poder en el Congreso de la Unión y, sobre todo, en la figura presidencial, sobre el gobierno electo de la ciudad de México.

En el último trimestre de 1999, antesala del proceso electoral federal, la mayoría perredista en la ALDF habría de proponer otro conjunto de reformas al EGDF, mediante las cuales se reforzarían las facultades de la misma, en materias como la remoción de los jefes delegacionales, así como en la revisión de sus informes de gestión anual.

Asimismo, como elemento trascendental se estipuló la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales a través del voto universal, libre, directo y secreto, cada tres años, al tiempo que se delimitaron los requisitos para ser sujeto de elección a tal cargo. Empero, se abrió la posibilidad de su reelección, ya que sólo se les impidió para el período inmediato. Por otra parte, se insistió en limitar

¹²³ Texto completo del articulado del EGDF en torno a nuestras variables de análisis en el apéndice 6.

la participación de candidatos a dichos cargos sólo a través de los partidos con registro nacional, marginando la posibilidad de postulaciones mediante institutos políticos locales.

Cabe subrayar que al tiempo que se previó la atribución de la ALDF para remover a los jefes delegacionales, (artículo 42, fracción XXVII), se establecieron las causas que podrían motivar dicha iniciativa con vastas imprecisiones: contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno; realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la delegación con el Jefe de Gobierno; ó de éste con los Poderes de la Unión, (artículo 108, fracciones II, VII y VIII)¹²⁴. En forma paralela, se reservó a la ALDF la calificación de la eventual falta, con lo que, atendiendo a la actual integración de ésta, se reservó al Jefe de Gobierno del mismo partido un amplio margen de maniobra, puesto que sólo a propuesta de él o de los diputados a la ALDF, se podrá remover a los titulares de las demarcaciones. Es decir, de nueva cuenta se desdeñaron los contrapesos institucionales, privilegiando las decisiones de coyuntura y, sobre todo, dejando al margen a la ciudadanía sobre la elección de los sustitutos.

En resumen, aún con las últimas reformas al EGDF, prevalece la injerencia del Presidente de la República y de las cámaras del Congreso de la Unión, tanto en la remoción como en la consecuente designación del Jefe de Gobierno sustituto, dejando al margen a la ciudadanía de la decisión sobre quién debería gobernarle en caso del cese de éste, lo que mina la legitimidad de las autoridades capitalinas sustitutas.

Asimismo, la permanencia del mandato sobre la fuerza pública capitalina en el Ejecutivo Federal, sin otorgarle facultades expresas y puntuales al Jefe de Gobierno sobre ella, constituye un elemento de presión permanente para el titular del gobierno del DF y un peligro para la estabilidad política en la ciudad de México.

Por otra parte, al condicionar la participación de los ciudadanos de la capital, interesados en postularse a un cargo de elección popular por el DF, sólo a través de los partidos denominados nacionales, se limita la auténtica representatividad de las autoridades locales; considerando el tradicional desarraigo que ha caracterizado a los candidatos presentados por los institutos políticos

¹²⁴ Texto completo del articulado del EGDF en torno a nuestras variables luego de su última reforma en el apéndice 7.

actualmente involucrados en las elecciones de la ciudad de México, independientemente de que vivan aquí un alto índice de mexicanos oriundos de otras regiones del país; como de hecho sucede a la inversa, es decir, muchos capitalinos emigran a otros estados de la república y tiene la posibilidad de participar en las jornadas cívicas mediante partidos políticos locales. En todo caso, en las postulaciones de los partidos se debía privilegiar el arraigo y la representatividad de los candidatos, previéndose en las leyes respectivas la igualdad de circunstancias entre las entidades del país.

Otro punto que destaca en el nuevo EGDF, es la discrecionalidad que entraña la redacción de las causas para la remoción de los jefes delegacionales; lo que si bien podría constituir un freno al ejercicio autoritario del poder por parte de éstos, deja al margen del proceso el derecho ciudadano de decidir quién debería gobernar, en caso de ser sustituidos los que inicialmente habían resultado electos.

Finalmente, la elección directa de los delegados por parte de la ciudadanía, no garantiza por ella misma la democratización de la gestión urbana, si no se concreta un efectivo proceso de descentralización de recursos y atribuciones, que conviertan a las delegaciones en auténticos gobiernos locales, reelaborando las actuales formas de participación ciudadana que contribuyan a la gobernabilidad democrática en la ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 8. La Ley de Participación Ciudadana

En el marco de las modificaciones al marco legal capitalino, emprendidas por el gobierno de la ciudad de México de extracción perredista, tendientes a ampliar el margen de respaldo ciudadano, y dando cauce a diversas demandas de los partidos políticos y las organizaciones sociales, en 1998 tocaría el turno a la Ley de Participación Ciudadana (LPC), aprobada inicialmente el 12 de junio de 1995 por la ARDF. Considerando las amplias expectativas que el triunfo electoral de 1997 despertó en los habitantes de la capital, el PRD a través de sus diputados en la Asamblea, buscaría ensanchar la legitimidad de su gestión, regulando la participación directa de los habitantes del DF en la toma de decisiones.

Cabe señalar que en la LPC de 1995 se consignaban ya los instrumentos a través de los cuales los habitantes y ciudadanos de la capital del país, podrían intervenir en la gestión pública de sus demandas y atención de los servicios por parte de la autoridad local; sin embargo, destacaba la carencia de un carácter vinculatorio entre las resoluciones producto de la participación y las acciones de gobierno. Asimismo, se establecía la integración y funcionamiento de los Consejos de Ciudadanos, como el germen de la representación y la participación en cada una de las delegaciones políticas; empero, a pesar de ser electos por votación directa, sobresalían sus limitadas atribuciones de supervisión, consulta y opinión, como ya hemos analizado.

Así, de acuerdo con el artículo 1° de la LPC, la participación de los habitantes y de los ciudadanos del DF, se realizaría a través de las instancias siguientes: Los Consejos de Ciudadanos, como los órganos para la representación vecinal y la participación ciudadana; la audiencia pública, como el espacio para proponer al delegado acuerdos sobre determinadas acciones y convocada cuando lo determinara el delegado a solicitud de los representantes de elección popular o el Consejo Consultivo; la difusión pública, como el medio de la delegación para comunicar a sus habitantes la realización de la obra pública y la prestación de servicios; la colaboración ciudadana, modalidad a la que podrían acudir los ciudadanos para colaborar con la delegación en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio; la consulta vecinal, actividad convocada por el delegado o por el Consejo de Ciudadanos para emitir opiniones o formular propuestas; quejas y denuncias, como el trámite que por escrito podrían presentar los ciudadanos sobre la prestación de servicios públicos o acerca de irregularidades en la actuación de los servidores públicos de la delegación; recorridos periódicos del delegado, que deberían realizarse una vez al mes, para que los ciudadanos pudieran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exponer de manera verbal o escrita la forma y las condiciones en que son prestados los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones correspondientes; finalmente, los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional, que se deberían corresponder de manera directa con las instancias vecinales antes mencionadas, sin embargo, únicamente continúan vigentes los jefes de manzana y las asociaciones de residentes, sirviendo para relacionar a los habitantes de cada demarcación con los consejos de ciudadanos y las autoridades delegacionales para la atención de las necesidades de los mismos.

A pesar del establecimiento de todas estas instancias para la participación ciudadana, la calidad de la misma no resulta determinante en la toma de decisiones políticas trascendentales para los capitalinos, ya que la actividad participativa continúa siendo relegada a un plano colateral y secundario; es decir, lo que prevalece es una situación de subordinación de los órganos e instancias de participación a las disposiciones de las autoridades delegacionales y, por intermedio de éstas, al Jefe de Gobierno. La intervención de los ciudadanos se promociona siempre en función de las políticas y disposiciones gubernamentales previamente definidas; "este tipo de participación no tiene la posibilidad de servir de contrapeso y su incidencia en el plano público resulta casi imperceptible"¹²⁵, sobre todo ante la carencia de un carácter vinculatorio entre, por ejemplo, los resultados de la consulta y el ejercicio de las funciones del convocante (artículo 23).

Por otra parte, se previó la integración del Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada delegación del DF, electos directamente por voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, (artículo 35). Los Consejos de Ciudadanos serían independientes de la administración pública del DF, no obstante, para el ejercicio de sus funciones y operaciones se debería prever una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, en el Presupuesto de Egresos del DF; de dicha suma, se debería otorgar una compensación económica para los consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del pleno, (artículo 115).

Los grupos de trabajo del Consejo, con carácter de permanentes, se deberían integrar con el número de miembros que determinara el pleno y se regularían por el Manual de Organización Interna, que debía elaborar el mismo. En todo caso, se debían integrar por lo menos los grupos siguientes:

¹²⁵ ÁLVAREZ Enríquez, Alicia, *op cit*, p. 136.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguridad pública y protección civil; uso del suelo; educación, recreación, deporte y esparcimiento; limpia y agua potable; equipamiento urbano; y gestoría y quejas, (artículo 124)¹²⁶ Ya se apuntó cuál fue el destino de los Consejos de Ciudadanos, figura de representación que fue cancelada con la reforma política de 1996, dejando del lado el compromiso de que en 1977 serían electos por tres años¹²⁷.

Con la reforma de 1998, el gobierno de la ciudad de México intentaría incentivar la participación de sus habitantes mediante figuras de la democracia directa como el referéndum y el plebiscito, las cuales junto con la iniciativa popular, se adicionaron a las ya existentes en el artículo 3º de la LPC de 1995. La meta sería involucrar a la ciudadanía en el ejercicio de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones propias tanto de la ALDF como del Jefe de Gobierno.

Así, los diputados conservarían su responsabilidad de legislar, al tiempo que el referéndum sumaría la opinión colectiva sobre su quehacer. Del mismo modo, el Jefe de Gobierno resguardaría su facultad de gobernar, mientras con el plebiscito buscaría adicionar el aval de los capitalinos. El mismo objetivo estaría presente en lo relativo a las formas de representación en las demarcaciones territoriales, al poner el énfasis en la nueva figura de los Comités Vecinales (artículo 4º), electos de manera directa por los colonos, como un filtro para la gestión de sus quejas y demandas. A la fecha, es ésta la figura institucional de representación que pretende ser utilizada como la base para la participación ciudadana en los asuntos de la comunidad.

Otro asunto medular que ahora regularía la LPC, sería el diferenciar a los habitantes y a los ciudadanos del DF, para efectos de su participación mediante los mecanismos señalados. Privilegiando a los ciudadanos, éstos tendrían los derechos de integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal; promover los instrumentos de participación ciudadana; aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; y opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida la ALDF por medio del referéndum, (artículo 10). Del análisis de ambos documentos, se perfilan las conclusiones parciales siguientes:

Con relación a la iniciativa popular, si bien se previó como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del DF podrían presentar a la ALDF, proyectos de creación, modificación, reforma,

¹²⁶ Texto completo del articulado de la LPCDF, sobre nuestras variables en apéndice 8.

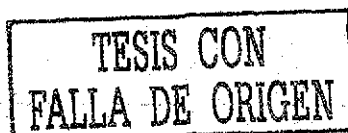


derogación o abrogación de leyes, respecto de materias de su competencia y que le correspondieran a ésta expedir (artículo 36), fueron establecidos requisitos poco convincentes, si de incentivar a la ciudadanía a utilizarla se trataba, puesto que se deberá comprobar de manera fehaciente, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes, que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del DF, aunado a que toda iniciativa se deberá acompañar de exposición de motivos, articulado y con apego a los principios básicos de técnica jurídica, es decir, con especificaciones no del conocimiento del común de la sociedad, (artículo 39, Fracciones I y V). No se alude a las características que en ella misma pudiera tener para el beneficio y desarrollo de alguna comunidad concreta

En lo relativo al plebiscito, la Ley registra una ambigüedad que podría derivar en una interpretación discrecional, ya que por un lado reserva al Jefe de Gobierno el derecho de calificar como trascendentes sus actos y decisiones y por tanto sujetarlas al mecanismo de consulta en cuestión (artículo 13); para en el artículo siguiente abrir la posibilidad de que con la concurrencia del 1% de los inscritos en el padrón electoral se pueda convocar al mismo. En todo caso se debió puntualizar que ambas posibilidades pueden ocurrir. Más grave resulta la acotación en el artículo 19, en el sentido de que sólo se podrá efectuar un plebiscito al año, puesto que con una convocatoria por parte del Jefe de Gobierno, sobre lo que él considera trascendente, la ciudadanía vería cancelado su derecho, como ya está sucediendo con la actual administración. Asimismo, el carácter vinculatorio de las resoluciones del eventual plebiscito, están atadas a la posibilidad de que participen al menos la tercera parte de los inscritos en el padrón, y que una de las opciones obtenga mayoría (artículo 21), con lo que abiertamente se discrimina a las minorías.

La figura del referéndum aparece aún más limitada en cuanto a sus alcances ya que, al igual que en el caso del plebiscito, está inspirada en una lógica de ejecución vertical, puesto que sólo se podrá convocar si existe interés de la Asamblea Legislativa (artículo 25) y, sobre todo, no tendrá carácter vinculatorio (artículo 34), pudiendo realizarse sólo de manera previa al dictamen de la ley en cuestión. Con esta determinación, los diputados de la Asamblea rehuyen a la sanción popular, al parecer bajo la lógica de evitar que se les minen atribuciones; no obstante, de normarse con precisión, el mecanismo podría retribuir legitimidad a su quehacer legislativo.

¹²⁷ ZICCARDI Alicia, *op cit*, p.11



En lo que hace a la figura de la consulta vecinal, ésta cae en el exceso del voluntarismo: sus atribuciones se limitan a conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, sin que sus resoluciones tengan carácter vinculatorio para la autoridad (artículo 49), por lo que sólo representa un ejercicio de buenas intenciones.

Finalmente, a la luz del desarrollo político que viene observando el actual gobierno capitalino de extracción perredista, es necesario precisar los alcances de la denominada "corresponsabilidad", (artículo 2º, fracción II), entre ciudadanos y gobierno en el ejercicio del poder, ya que ésta no lo exime de su obligación de asumir los costos y beneficios de la toma de decisiones importantes para los capitalinos, de la cual se pretende evadir mediante la implementación constante de consultas inducidas, en aras de ejercer el poder político haciendo corresponsables a los ciudadanos en general. En todo caso, como bien se establece en el citado artículo, la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno, más no sustitución de las responsabilidades del mismo¹²⁸.

¹²⁸ Texto completo del articulado de la LPCDF en torno a nuestras variables de análisis en apéndice 9.

Capítulo 9. La propuesta de reforma política para el Distrito Federal de 2001

El viernes 9 de noviembre de 2001, la ALDF aprobó por unanimidad la iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales, en especial al 122, que concentra lo relativo al marco jurídico para el Distrito Federal. Teniendo como antecedentes próximos el desarrollo de los trabajos de la mesa central de la reforma política del DF, convocada por el gobierno capitalino a mediados de 1998 y donde participaron todos los partidos representados en la ALDF, así como miembros de la sociedad civil; y el seminario que con el mismo propósito fue instalado por las autoridades del DF; éstas dieron continuidad a las reflexiones en torno a la reforma política en la ciudad capital.

El trabajo en estos foros, además de reflejarse en las últimas reformas al marco legal que regula la vida política en la ciudad de México, ya analizadas, dio pauta a la continuación de los trabajos al interior de la ALDF, a fin de definir y concretar una nueva estructura de gobierno que hiciera viable la convivencia y el desarrollo de los habitantes del DF.

En consecuencia, las negociaciones entre los partidos miembros de la soberanía capitalina se han concretado en la emisión de una nueva propuesta de reforma política para la ciudad de México, la cual tiene como objetivo central la modificación y adecuación de las normas que contienen las facultades de los poderes federales sobre el gobierno del DF, a fin de definir las bases constitucionales para dotar de autonomía al gobierno del DF; facultando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solucionar los posibles conflictos de competencia, en razón de las atribuciones de gobierno que ambos ejercen en el territorio.

De esta manera, con la reforma que habrá de ser sometida al Congreso de la Unión, se pretende otorgar a los poderes federales primacía jurídica, respecto de las disposiciones o actos que pudieran generar controversias entre los órganos del gobierno local y los poderes federales. En lo relativo a las competencias de la federación en el territorio del DF, con las reformas se pretende eliminar la facultad del Congreso de la Unión de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del DF, así como la obligación del Presidente de la República de rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. Así, la reforma facultaría a la ALDF para aprobar y fiscalizar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades paraestatales, así como para aprobar la contratación de empréstitos por parte del gobierno del DF. El Congreso sólo conservaría la facultad de sancionar la contratación de deuda pública por parte de la

administración pública del DF, en caso de que la solicitud de endeudamiento que ésta formulara, excediera los límites establecidos en el Estatuto Constitucional y en la Ley de Deuda Pública del DF.

Por otra parte, se propone reservar al Senado de la república la facultad para remover al Jefe de Gobierno, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, por actos u omisiones que afecten "gravemente" las relaciones entre los poderes federales o el orden público en la ciudad de México; facultando al mismo poder a nombrar al interino o sustituto, según los supuestos que el texto constitucional prevé.

En otro orden de ideas, los servidores públicos del DF quedarían sometidos a un doble régimen de responsabilidades, tal y como sucede en los estados de la república, respondiendo ante los órganos federales por las faltas y delitos que la propia Constitución señala, al tiempo de responder a los procedimientos locales, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en este marco deberá expedir la ALDF para la jurisdicción local. Asimismo, el Jefe de Gobierno permanecería sujeto a los procedimientos federales de juicio político y declaratoria de procedencia, por las faltas previstas en la Constitución.

Se contempla sustituir al EGDF por el Estatuto Constitucional (EC), que deberá normar la organización y las facultades de los órganos político administrativos del DF, a fin de garantizar la autonomía de la ciudad en todo lo referente a sus autoridades. En este sentido se prevé que los únicos órganos de gobierno para el DF serán: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del DF. En el EC quedarían contenidos los derechos y obligaciones de los habitantes de la capital, quedando la ALDF facultada para expedirlo bajo el principio de rigidez, con lo cual su reforma sólo podría realizarse mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de la soberanía local. La ALDF asumiría todas las facultades legislativas sobre el DF, que no le estuvieran expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

En otro aspecto, se pretende que el DF sea considerado como una ciudad autónoma, única e indivisible en lo que respecta a su organización territorial, para lo cual se prevé que deberá seguir regida por el artículo 122 y no por el 115 y el 124 constitucionales, como sucede en los casos de las demás entidades federativas.

El Congreso de la Unión quedaría facultado para dictar las disposiciones necesarias a fin de permitir la operación de los poderes federales en el territorio, haciendo explícita la prohibición para las

autoridades locales de afectar la operación de dichos poderes. En caso de que por motivo de estas facultades surjan controversias, sería la SCJN la encargada de dirimir éstas, estableciendo además los principios de primacía federal y suspensión, en el curso de la resolución de la controversia.

La soberanía federal quedaría facultada para normar todo lo relativo al mando del Presidente de la República sobre la fuerza pública, y las relaciones de subordinación del encargado directo de la misma en el DF, respecto del propio Ejecutivo federal. Asimismo, normaría los casos y la procedencia para la remoción del Jefe de Gobierno y para la designación de un interino o sustituto, según fuera el caso.

Respecto a las atribuciones del Presidente de la República, precisamente, se conservaría su facultad de mando sobre la fuerza pública, debiendo nombrar al encargado de ésta en el DF el Jefe de Gobierno, previo acuerdo del Ejecutivo federal. En este sentido, dicho encargado podría ser removido tanto a propuesta del titular del gobierno capitalino, como en forma libre por el Ejecutivo federal. Finalmente, el Presidente de la República conservaría su facultad reglamentaria respecto de las leyes que pudiera expedir el Congreso de la Unión en lo relativo al DF y sus relaciones con los poderes federales.

En lo que hace a la integración de la ALDF, se propone que sea por un sesenta por ciento de diputados electos conforme al principio de mayoría relativa, y un cuarenta por ciento electos por el de representación proporcional; considerando apropiado el número actual de integrantes.

Respecto al Jefe de Gobierno, con la reforma se pretende ratificar su carácter electivo y el período sexenal de su ejercicio de gobierno, manteniendo el principio de no reelección; además se prevén nuevas disposiciones para el caso de falta absoluta del Ejecutivo local: Si ésta ocurriera dentro de los dos primeros años del período de gobierno, la ALDF nombraría un interino y convocaría a elecciones en los términos que previera el EC. Si la falta absoluta ocurriera en fecha posterior a los dos primeros años del período, la ALDF designaría un sustituto, que concluiría el sexenio de gobierno.

La reforma considera también la creación de un consejo de delegados políticos, que "conocería y opinaría" sobre las políticas territoriales y administrativas, necesarias para lograr un desarrollo

integral y armónico de la ciudad y sus habitantes. En este tenor, se establece que el DF mantendría su división político administrativa del territorio en delegaciones

Sobre las instituciones electorales del DF, se considera prioritario evitar costos excesivos a través de una mayor coordinación con el IFE. En tanto, el Tribunal Electoral del DF, sería un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

De conformidad con lo acordado por la ALDF, la función judicial en el territorio sería depositada en el Tribunal Superior de Justicia. Por otra parte, el Ministerio Público del DF estaría a cargo de un procurador general de justicia, cuya designación quedaría a cargo del Jefe de Gobierno con ratificación de la ALDF. Su remoción sería en forma libre por el propio Ejecutivo local.

La reforma considera fundamental la incorporación del DF, con carácter de obligatoria, al sistema nacional de coordinación fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su participación ponderada en el producto interno bruto del país.

Finalmente, como una primera propuesta para la solución de los problemas derivados del crecimiento de la zona metropolitana, se prevé la creación de entidades públicas de servicios metropolitanos, con características tales que procuren la eficiente gestión de los procesos de conurbación, mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión. De los artículos transitorios, cabe destacar el que estipula la posibilidad de que, si la ALDF así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el EC a referéndum de la población¹²⁹.

De concretarse esta reforma, representaría un gran avance en el camino por democratizar la vida política en la ciudad de México, ya que se contemplan cambios significativos, como las atribuciones que se asignarían a la ALDF para emitir el Estatuto Constitucional, norma básica para la organización y el funcionamiento del gobierno capitalino; así como para legislar en lo relativo a los montos de endeudamiento de la administración pública local. No obstante, en lo relativo a la integración de esta soberanía, dada la omisión que sobre el particular existe en el documento

¹²⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Versión estenográfica), aprobada en la ALDF el 9 de noviembre de 2001. Texto completo en apéndice 10

aprobado, se prevé la intención de los legisladores de mantener la cláusula de mayoría forzada ó de gobernabilidad

Dotar a la ALDF de estas facultades constituye uno de los pilares de la reforma en su conjunto, a cambio de mantener la injerencia de los poderes federales en materias específicas del gobierno de la ciudad de México. Tal es el caso de las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en torno a las causas para la remoción del Jefe de Gobierno, y sobre el mando del Presidente de la República sobre la fuerza pública en el territorio

El Senado por su parte, mantiene la facultad exclusiva de remover al titular del gobierno local, así como la de designar al sustituto; en tanto el Ejecutivo federal, como se indicó, mantendría el control de la fuerza pública en el DF, y del servidor público que directamente la tuviera encomendada; así como su atribución para reglamentar en torno a las leyes que el Congreso emitiera sobre el DF Si a las facultades expresas que éste tiene, le sumamos las que se derivan de ejercer un poder jerárquico preponderante sobre las fracciones de su partido en las cámaras del Congreso, su capacidad para intervenir en las decisiones sobre el gobierno capitalino se ensancha, en proporción inversa a la que debieran ejercer los poderes locales.

A final de cuentas, y con independencia de que esta reforma sea finalmente aprobada por el Congreso de la Unión, una vez saldado el requisito de ser ratificada por la Cámara de Diputados y por las dos terceras partes de las legislaturas locales, queda claro que el DF no será erigido en estado de la federación, ni será restituido el régimen municipal en su territorio, en tanto su división político administrativa seguirá siendo a través de las delegaciones. Si bien se prevé la instalación de un consejo de delegados, las limitadas atribuciones de conocer y opinar sobre las políticas de desarrollo metropolitano con que nacería, lo perfilan como una instancia sin capacidad de decisión efectiva.

Por otra parte en las reformas aprobadas por la ALDF, no se hace mención de la participación ciudadana, con lo cual, el ejercicio del poder en las delegaciones políticas sigue careciendo de un contrapeso específico, no obstante que se cuente con la figura de los comités vecinales, ya que éstos carecen de un carácter vinculatorio efectivo entre la sanción popular y el quehacer público de las autoridades capitalinas. En ese sentido cabe anotar que "El tema de la participación ciudadana es el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

componente clave para construir una gobernabilidad democrática¹³⁰, que relacione a gobernantes y gobernados en la tarea de construir una ciudad con mejor calidad de vida para sus habitantes

No obstante que a la aprobación de las reformas deberá seguir la adecuación del marco normativo, específico para la ciudad capital, donde los legisladores capitalinos podrían atender el señalamiento anterior, cabe reiterar la importancia de alentar la participación ciudadana en los asuntos públicos de la capital de la república, si se pretende construir un destino sin sobresaltos y con estabilidad, donde la expresión de los vecinos de cada una de las delegaciones, ya sea a través del plebiscito y/o del referéndum, constituya la base de la legitimidad de sus autoridades.

Es imprescindible por tanto que los ciudadanos de la capital "pasen de ser únicamente colaboradores, emisores de opiniones, votantes, demandadores, contribuyentes y consumidores de propagandas y discursos, a ser ejecutivos, proponentes, tomadores de decisiones, individuos con capacidad de convocatoria y de representación, con capacidad de asumir compromisos ante la comunidad... Si tal representación no resulta satisfactoria en el sistema de partidos, como ocurre en la sociedad capitalina, este espacio debe ofrecer cabida a la intervención de la ciudadanía independiente..."¹³¹

Así, podemos establecer tareas concretas en las que por ley debería involucrarse el ciudadano de la capital, y que tendrían que legislarse en las normas complementarias de la reforma en cuestión: intervenir en la elección de autoridades y representantes en las instancias públicas de decisión; vigilar y supervisar el desempeño de autoridades y funcionarios; verificar la observancia del Estado de derecho en la capital; convocar a consulta sobre las necesidades concretas de su comunidad, con carácter vinculatorio para la autoridad; proponer soluciones a demandas de obras y servicios locales; intervenir en la formulación de políticas públicas para su comunidad; participar en la planeación del desarrollo local; intervenir en la socialización de la información comunitaria; y revocar el mandato¹³²

En esta perspectiva, queda pendiente el problema de las minorías, las cuales en el esquema electoral de la democracia liberal quedan marginadas, y para las cuales el régimen político capitalino debiera tener una alternativa de participación efectiva ya que "obviamente su problema no se solventa por el

¹³⁰ ZICCARDI, Alicia, *op cit*, p. 209.

¹³¹ ÁLVAREZ Enríquez, Lucía, *op cit*, p. 144

¹³² *Idem.*, p. 147

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hecho de que los otros participen en su lugar; sólo puede resolverse en términos de control, en la medida en que ellos, la ciudadanía de la democracia, controlen los órganos que adopten las decisiones"¹³². Esta idea podría ser integrada a los comités vecinales, como instancias para la participación directa de la ciudadanía, en aras de la multiplicidad de demandas y de la complejidad que implicó intentar articular una solución en conjunto. Como señala Sartori, los comités hacen más factible una elaboración discutida y razonada de las decisiones, donde las minorías que inexorablemente son derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario, pueden ver atendidos sus intereses¹³³.

Esta propuesta conlleva la necesidad de ponderar el instrumento de la conciliación, a fin de acrecentar la legitimidad de las acciones de gobierno en la capital del país, donde la participación directa de sus habitantes en la toma de decisiones fundamentales para su convivencia y desarrollo, ahuyente los conflictos e imposiciones. El nuevo marco jurídico debería garantizar una relación entre gobierno y gobernados fundada en el liderazgo legítimo de las autoridades; en la eficacia y la eficiencia de la administración pública local; en la participación ciudadana con carácter vinculatorio para las autoridades de las demarcaciones; en el compromiso público de éstas con la autenticidad democrática; y en la posibilidad de la revocación del mandato que han recibido de los ciudadanos.

Atendiendo a la reflexión de Michelangelo Bovero en el sentido de que "en cuanto formal por definición, en cuanto método para decidir, la democracia es de suyo agnóstica, respecto de los fines sociales últimos y de los modelos prescriptivos de buena sociedad propugnados por las diferentes ideologías"¹³⁴, la discusión en el seno de las organizaciones ciudadanas autónomas, en los núcleos académicos y en los propios medios de información debería girar en torno a los proyectos que sobre el DF postula cada opción de gobierno, a fin de vincular las expectativas ciudadanas con las plataformas electorales de los partidos políticos.

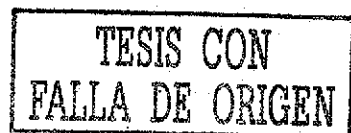
Asimismo, se deberán atender las insuficiencias de esta reforma en términos estructurales, es decir, en cuanto no impide la utilización del capital político y económico de la capital del país, en favor del

¹³¹ *Idem*, p. 147.

¹³² SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, op. cit., p. 287.

¹³³ *Idem*, p. 292.

¹³⁴ BOVERO, Michelangelo, *Los adjetivos de la Democracia*, IFE, México, 1995, pp. 24.



partido político en turno en el Ejecutivo federal, permitiendo la injerencias de los poderes federales en aspectos de relevancia para la autonomía del gobierno de la ciudad de México.

10. Conclusiones

El análisis de las reformas sobre el marco legal que regula la vida política en la ciudad de México, muestra como la falta de autonomía del gobierno capitalino respecto de los poderes federales, a pesar de que aquél es electo por los ciudadanos desde 1997; la intervención del Presidente de la República, bajo un carácter patrimonialista, en el gobierno de la capital; la insuficiencia de las estructuras de representación y participación ciudadana, creadas desde la esfera oficial y manipuladas por los grupos en el poder; históricamente han limitado la existencia de gobernabilidad democrática en el DF

La revisión del texto constitucional y reglamentario permite comprobar la poca participación de la ciudadanía en su construcción, obedeciendo más a ideas e intereses particulares, señaladamente del PRI, en tanto ha sido producto de negociaciones entre cúpulas, al margen de la voluntad mayoritaria, garantizando la continuidad en la injerencia de los poderes federales sobre el gobierno local.

Lo anterior encuentra sustento en lo estipulado en el artículo 44 constitucional, en torno a la posibilidad de que la ciudad de México se erija en el estado del Valle de México, en caso de que los poderes federales cambien su residencia; lo que a la fecha constituye un escenario remoto y poco probable, dado el poder económico y político que se concentra en el territorio de la capital, y que seguirá representando un enorme capital para el partido en turno en el mando nacional.

Asimismo, las amplias facultades del Congreso de la Unión sobre la función legislativa para el DF, en forma especial sobre la expedición del Estatuto de Gobierno y sobre la determinación del monto de endeudamiento para financiar el desarrollo de la ciudad de México, representan acotamientos significativos a las atribuciones que debería ejercer la ALDF, en su carácter de soberanía local, (en tanto no se apruebe la última iniciativa de reforma que contempla cambios importantes en estas materias).

En el mismo sentido, el Senado ejerce una atribución excesiva en la remoción del Jefe de Gobierno, así como en la designación del sustituto, a propuesta del Ejecutivo federal. Éste, por su parte, mantiene facultades sobre el gobierno local, como el mando y control de los funcionarios encargados de la procuración de justicia y la fuerza pública en la capital; facultad para iniciar leyes y reglamentar las expedidas por el Congreso de la Unión en torno al DF

Por otra parte, la redacción ambigua de las causas para la remoción del titular del gobierno capitalino, deja margen a la interpretación discrecional y a las apreciaciones subjetivas de los legisladores, en su aplicación; aunado a que en este escenario la ciudadanía queda relegada de la elección del sustituto, con lo que se violan sus derechos políticos.

En lo referente a la figura de las agrupaciones políticas, prevista inicialmente con un carácter federal, ésta quedó atada a los denominados partidos nacionales, en tanto la participación electoral de sus miembros sólo se podría desarrollar a través de ellos. En todo caso, no se tiene prevista la existencia de partidos políticos locales en el DF, los que si bien de existir no garantizarían de manera automática una mayor representatividad de los legisladores por el DF, sí podrían contribuir a una mejor expresión de los intereses y aspiraciones de los habitantes de la capital.

También el gobierno capitalino perredista (desde 1997), ha intentado ampliar su margen de maniobra en la ciudad capital, así como su nivel de autonomía con relación al gobierno federal. No obstante, ha incorporado a las leyes locales algunas limitantes a la participación ciudadana, lo que representa una contradicción entre sus propuestas en el Congreso de la Unión y su actuación gubernamental

Así, en lo que hace a los mecanismos de la democracia directa, destacan los requisitos cuantitativos que se exigen para dar curso a una iniciativa popular de leyes, desdiciendo el valor intrínseco que ella pudiera tener para la comunidad. De igual manera, la inexistencia de un carácter vinculatorio entre las resoluciones del referéndum y el quehacer legislativo de la ALDF, lo convierte en un ejercicio ocioso; mientras la facultad del Jefe de Gobierno para determinar cuándo, cuántos y sobre qué asuntos es dable convocar a un plebiscito, limita el derecho de los ciudadanos a evaluar su desempeño

De hecho, la ALDF se ha reservado dos atribuciones que ponen en tela de juicio el compromiso del PRD con la autenticidad democrática, considerando la correlación de fuerzas favorable que ha privado en el seno de aquella en las últimas legislaturas y que le permitirían impulsar reformas sobre: La cláusula de gobernabilidad para su integración, que intenta minimizar los contrapesos entre las fracciones políticas; y la capacidad para remover a los ahora electos jefes delegacionales, a solicitud del titular del gobierno local; escenario que reproduce el vicio en torno a la facultad del

Senado para remover al Ejecutivo local, al no considerar a los ciudadanos en la elección de los sustitutos.

Como se ha comprobado, a lo largo del siglo XX las reformas políticas para el DF han preservado controles sobre el gobierno capitalino a favor de los poderes federales, lo que, no obstante el cambio de correlación de fuerzas al interior de los órganos de representación, e incluso con la alternancia en el mando nacional, no se ha alterado en sus aspectos medulares.

Las discrepancias entre lo propuesto y lo aprobado por los representantes de los partidos de oposición, integrantes del Congreso Federal, corroboran lo anterior, de lo cual se puede inferir su aceptación implícita de la situación política prevaleciente en la capital del país, en el entendido de que en algún momento, como de hecho ya sucedió, ellos podrán ocupar el poder presidencial y, en consecuencia, beneficiarse de la concentración y centralización de poder que engloba el territorio capitalino.

Esta conclusión encuentra mayor sustento a la luz, tanto de las acciones del actual gobierno federal panista, que al amparo de su visión neoliberal, incrementa las probabilidades de conflicto y por ende de ingobernabilidad, haciendo caso omiso de las reformas sobre el DF que reiteradamente sostuvo el partido mediante el cual asumió el poder, en tanto era fuerza opositora; como en las posiciones asumidas por el gobierno del DF, atendiendo en forma parcial los cambios necesarios para democratizar la vida política en la ciudad de México que, con algunos matices, también propugnó el instituto que lo llevó al poder.

Ejemplo de esta actitud del gobierno perredista lo encontramos en la utilización que ha hecho de mecanismos de la democracia directa como el plebiscito, en torno a acciones que rebasan su esfera de competencia y con los que pretende evadir su responsabilidad política, poniendo en riesgo la gobernabilidad en la ciudad de México.

Si bien como en su oportunidad se señaló, el plebiscito puede ser invocado como correctivo de eventuales distorsiones de la democracia representativa, su aplicación exige especificar el asunto sobre el que se habrá de opinar, precedido de un debate público amplio que permita a los ciudadanos formarse una opinión razonada. De lo contrario, el llamado directo a la voluntad del pueblo esconde

riesgos que derivan en autoritarismo: el verdadero poder no es el del pueblo que selecciona, sino el de quien plantea las alternativas entre las que aquél habrá de optar.

En suma, a pesar de que ahora contamos con un Jefe de Gobierno y titulares de las demarcaciones territoriales electos de manera directa por la ciudadanía, las decisiones políticas importantes para el DF siguen pasando, en última instancia, por el tamiz de los poderes federales, minando la capacidad de decisión de sus habitantes sobre el destino, no sólo de sus gobernantes, sino de su propia convivencia y desarrollo.

El ejercicio del poder en el DF, se ha caracterizado por la discrecionalidad de la autoridad central en los procesos de decisión que atañen a la conducción de una compleja metrópoli; de ahí la importancia de una reforma política que garantice la legitimidad de todos los niveles de autoridad en el DF, al tiempo que prevea la creación de instancias para la participación ciudadana autónoma, con carácter vinculatorio para la autoridad, haciendo realidad la gobernabilidad democrática en el territorio de la ciudad capital.

APÉNDICE I

Diario de los Debates, Año II. No. 3, abril 21, México, Cámara de Diputados, 1987.

Artículo 73 El congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes.

1ª El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva

2ª. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad

3ª Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución

La asignación de los representantes electos según el principio de representación, proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62, y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

- A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastro; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamientos de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y establecimientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural.
- B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y gasto público, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal
- D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal.
- E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.
- F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana
- G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción gestoría y supervisión
- H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5ª. de la presente fracción.
- I) Expedir sin intervención de ningún otro órgano el Reglamento para su Gobierno Interior.
- J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifiesta el estado que guarde la administración del Distrito Federal

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria

4ª La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3ª., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5ª La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley Orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia, y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la Ley Orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6°. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Artículo 89 Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

II Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

XVII Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

APÉNDICE 2

Crónica Parlamentaria, Año I, No. 9, octubre 16, México, Cámara de Diputados, 1989.

Artículo 73.

Tercera...

La elección de los 36 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar con candidatos por mayoría relativa los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional, y
- c) El partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula por la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución. El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación estable el artículo 60 de esta Constitución.

APÉNDICE 3

Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993.

Artículo 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

VIII. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

- a. La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;
- b. Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1 - La Asamblea de Representantes;

2 - El Jefe del Distrito Federal y;

3 - El Tribunal Superior de Justicia

- c. Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;
- d. Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales y;

- e. Las bases para la integración, por medio de la elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la evaluación de programas y la gestión de acciones de la Administración Pública del Distrito Federal en cada demarcación:

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;
- e) Inicial leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y;
- f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes:

III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del Artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional y;
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:
 - a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios, y
 - b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.
- b) Examinar, discutir u aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y

crerios aplicables, asi como conocer de manera general los resultados financieros de la gesti3n del gobierno del Distrito Federal. En caso de que en la revisi3n que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realizaci3n de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinaran las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la funci3n jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administraci3n pública del Distrito Federal y los particulares;
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Uni3n
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administraci3n pública local y su régimen interno; de presupuesto contabilidad y gasto público; regulaci3n de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotaci3n, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; participaci3n ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; notariado; protecci3n civil, prevenci3n y readaptaci3n social; planeaci3n del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservaci3n del medio ambiente y protecci3n ecológica; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; servicio público de limpieza; fomento económico y protecci3n al empleo; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsi3n social; fomento cultural y;
- h) Las demás que expresamente le otorga esta Constituci3n.

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulaci3n de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgaci3n al Jefe del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles. A no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devoluci3n deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgaci3n. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesi3n, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgaci3n.

VI. El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la administraci3n pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constituci3n, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases

- a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificaci3n de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificaci3n dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificaci3n del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;
- b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su cargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 02 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;
- c) En caso de falta temporal del jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificaci3n del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de

- su remoción el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a, de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento del Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;
 - e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;
 - f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;
 - g) El jefe del Distrito Federal promulgará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal;
 - h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales y;
 - i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

VIII. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia;

IX...

TRANSITORIOS

Quinto. El primer nombramiento para el cargo del jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución, que se encuentra vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Sexto. Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

APÉNDICE 4

Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

Artículo 122 Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. - Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenida en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por si mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional

suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno del gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrá incorporarse montos de endeudamiento superiores a lo que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción cuarta del artículo 115 de esta Constitución

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al l) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpieza, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastos y abasto y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución.

- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA - Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal, o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia a cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano Ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución de las leyes correspondientes.
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA - Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos políticos-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos políticos-administrativos correspondientes, la forma de integrar los, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA - Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

- I Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución

- II La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

- III. Se determinará las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.
- IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial.
- V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;
- VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA - Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se Aplicarán para las autoridades del Distrito Federal

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este decreto, entrará en vigor el 1° de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la Base Segunda, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la Base Tercera, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1° de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DÉCIMO PRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1999.

DÉCIMO SEGUNDO. Continuará bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DÉCIMO TERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

APÉNDICE 5
Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

CAPÍTULO SEGUNDO
De las Agrupaciones Políticas Nacionales

Artículo 33

1. -Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
2. -Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político."

Artículo 34

1. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas en la denominación, emblema, color o colores de éste

Artículo 35

1. -Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos:

- a) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas; y
- b) Disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido

APÉNDICE 6
Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2º. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa

Artículo 7º. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto

Artículo 8º. Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

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

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

Artículo 10 - El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO

CAPÍTULO II
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

Artículo 21 - Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

TÍTULO TERCERO
DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN PARA EL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Artículo 24 - Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;
- III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y
- IV. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso de la Unión

Artículo 25 - La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 26 - En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato; en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del presente Estatuto

Artículo 27 - El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto

Artículo 28 - La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.

CAPÍTULO II
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Artículo 29 - Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, en los términos de la ley respectiva.

Artículo 30 - Derogado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO III
DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 32 - Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto;
- II Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;
- III Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública;
- V Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión; y
- VI Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes.

Artículo 33 - El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes

Artículo 34.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto a la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrán instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

- a) La disposición de la fuerza pública; y
- b) El ejercicio de funciones de seguridad pública. En caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

II Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarda la fuerza pública a su cargo; y

III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TÍTULO CUARTO
DE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DE LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL
CAPÍTULO I
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 36.- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 37 - La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SECCIÓN II
DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 46 - El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

II. Derogada;

III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

- a)
- a) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.
- b) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO II
DEL JEFE DE GOBIERNO
SECCIÓN I
DE LA ELECCIÓN Y LA REMOCIÓN

Artículo 52 - El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano Ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 53 - Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los siguientes requisitos:

IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;

Artículo 56 - En el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. Para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV, y X del artículo 53 de este Estatuto.

Artículo 58 Derogado.

Artículo 63 Derogado.

Artículo 66 - Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y

V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

TRANSITORIOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DÉCIMO SEGUNDO - Una vez expedida la ley correspondiente y constituidos los órganos a que se refiere el Título Sexto de este Estatuto en los términos de la ley de la materia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá convocar a plebiscito

DÉCIMO TERCERO - Los órganos de representación vecinal en el Distrito Federal con las funciones de carácter vinculatorio que determine la ley, se integrarán por elección conforme lo establezca la Ley de Participación Ciudadana

DÉCIMO CUARTO - La elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas en el Distrito Federal, prevista en el artículo Décimo Transitorio del Decreto de Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se realizará conforme a las siguientes bases:

- I. El Jefe de Gobierno enviará, a más tardar el 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa, propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal;
- II. Para los efectos de la fracción anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada cargo. Las propuestas serán aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de no aprobarse alguna o algunas de ellas, se enviarán segundas propuestas para los cargos que reste por designar; de no ser aprobadas algunas o algunas de las segundas propuestas, se presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, quedará designado el que de ésta, haya obtenido el mayor número de votos; las vacantes que por cualquier causa se presentaran serán cubiertas por el procedimiento anterior.

APÉNDICE 7

Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1999. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 42 - La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

XXVII - Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura.

La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la Legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

XXVIII - Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el período del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;

XXIX - Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y

XXX - Los demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto

CAPÍTULO II

DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES Y DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Artículo 105 - Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente jefe delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

Para ser jefe delegacional se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;



- III. Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, y
- IV. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del presente Estatuto

Los Jefes Delegacionales electos popularmente no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo, no podrán ser electas para el período inmediato.

Artículo 106 - La elección de los Jefes Delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de jefe delegacional.

El encargo de los Jefes Delegacionales durará tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección.

Los Jefes Delegacionales rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Artículo 107 - Las ausencias del jefe delegacional de más de quince días y hasta por noventa días deberán ser autorizadas por el Jefe de Gobierno y serán cubiertas en términos de la ley orgánica respectiva

En caso de ausencia por un período mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará a propuesta del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto.

Si la elección demarcacional fuese declarada nula, en tanto se realiza la elección extraordinaria, la Asamblea procederá a designar al correspondiente jefe delegacional, conforme al procedimiento establecido en el párrafo anterior.

Si el jefe delegacional electo no se presenta a tomar posesión de su encargo, se procederá en los términos del segundo párrafo de este artículo.

Las personas que sean designadas por la Asamblea en los términos de los tres párrafos anteriores, deberán cumplir los requisitos establecidos en las fracciones I, II, y III del artículo 105, y los contenidos en las fracciones V, VI, y X del artículo 53, ambos de este Estatuto.

Artículo 108 - Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:

- I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;
- II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad;
- IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;
- V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;
- VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal;
- VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión

La Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el jefe delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En caso de remoción del jefe delegacional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, al sustituto para que termine el encargo.

En el caso de sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso en contra de un jefe delegacional, sin dilación alguna el juez dará cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el solo efecto de que declare la destitución del cargo y nombre al sustituto, observando lo dispuesto en el párrafo anterior.

Las sanciones distintas a la remoción serán aplicadas conforme a las disposiciones conducentes de la ley de la materia.

Los jefes delegacionales deberá observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales.

Las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación en todo lo referido a la elección directa de los titulares de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales. Las disposiciones relativas a la estructura, competencias y funcionamiento de dichos órganos, entrarán en vigor el 1 de octubre del año 2000.

SEGUNDO. La elección indirecta de los titulares de las delegaciones del Distrito Federal, prevista en el artículo Décimo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforma, adicionan, y derogan, diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de diciembre de 1997, se realizará, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, mediante la aprobación por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aplicándose en lo demás lo dispuesto por dicho artículo Transitorio.

APÉNDICE 8

Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1995. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

TÍTULO No. 1

DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º La participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal, se realizará conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de esta Ley y de las demás que resulten aplicables, a través de las siguientes instancias:

I Los Consejos de Ciudadanos, en las funciones que les otorgan el mencionado Estatuto de Gobierno y las leyes, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el propio Estatuto de Gobierno y las leyes;

II Audiencia pública;

III Difusión pública;

IV Colaboración ciudadana;

V Consulta vecinal;

VI Quejas y denuncias;

VII Recorridos periódicos del Delegado; y

VIII Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Artículo 23 ..

Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante

TÍTULO II
DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS
CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 35. Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes.

Artículo 38. Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años. La elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de la de Diputados Federales y Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se instalarán el tercer domingo del mes de agosto.

CAPÍTULO III
DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS
SECCIÓN PRIMERA
DE LA ORGANIZACIÓN

Artículo 114. Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad Delegacional, en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad

Artículo 115. Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por ministración de la Delegación respectiva. De dicha suma, se otorgará una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno.

Artículo 124. Los grupos de trabajo de carácter permanente se integrarán por el número de miembros del Consejo de Ciudadanos que determine su Pleno y se regularán por el Manual de Organización interna que elabore dicho Consejo, en todo caso se integrarán por lo menos los siguientes grupos:

- I. Seguridad pública y protección civil;
- II. Uso del suelo;
- III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento;
- IV. Limpia y agua potable;
- V. Equipamiento urbano; y
- VI. Gestoría y quejas.

APÉNDICE 9
Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, México, 1998.
Ley de Participación Ciudadana.

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO ÚNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2 - La participación ciudadana radicará en los principios de:

- I.- Democracia.

II - Corresponsabilidad: el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

Artículo 3.- Los instrumentos de la participación Ciudadana son:

- I Plebiscito;
- II Referéndum;
- III Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y
- IX Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 4.- Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley.

TÍTULO SEGUNDO DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL CAPÍTULO I DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS

Artículo 6.- De conformidad con lo establecido por el Estatuto, son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.

Artículo 7.- Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.

CAPÍTULO III DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

Artículo 10.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

- I Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;
- II Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;
- III Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta Ley;
- V Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del Referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;

TÍTULO TERCERO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CAPÍTULO I DEL PLEBISCITO

Artículo 13. A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Artículo 14 Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal

Artículo 19 En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

Artículo 21. Los resultados del Plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal

CAPÍTULO II DEL REFERÉNDUM

Artículo 25 El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

Artículo 26. Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Artículo 34. Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

CAPÍTULO III DE LA INICIATIVA POPULAR

Artículo 36. La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

Artículo 39 Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

- I. Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promotores que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal;
- II. Se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa;
- III. Se especifique que se trata de una iniciativa popular;
- IV. Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la Asamblea;
- V. Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; y
- VI. Los ciudadanos promotores de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

Artículo 44. No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

CAPÍTULO IV DE LA CONSULTA VECINAL

Artículo 49 Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

CAPÍTULO VI DE LAS UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Artículo 56 El órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales o la autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas.

TÍTULO CUARTO DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL CAPÍTULO I DEL COMITÉ VECINAL

Artículo 80. Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Artículo 82. Para ser miembro del Comité Vecinal se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II Residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección;
- III No haber sido condenado por delito doloso; y
- IV No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección

Artículo 83 Los Comités Vecinales se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

Artículo 84 Los cargos de representación vecinal serán honoríficos.

CAPÍTULO II DE LA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LOS COMITÉS VECINALES

Artículo 88 La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevara a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

Artículo 92 La integración de los Comités Vecinales se realizará de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el Coordinador del Comité Vecinal.

Artículo 94 Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los partidos políticos ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales

CAPÍTULO III DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LOS COMITÉS VECINALES

Artículo 98 Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
- II Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional
- III al XIV

TRANSITORIOS

ARTÍCULO SEGUNDO - Se aboga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 10 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Junio de 1995 y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

APÉNDICE 10

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108; 109; 110; 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Versión estenográfica, 9 de noviembre de 2001.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMAN los artículos 73 fracción VIII, 79 fracción IX, 89 fracción XIV, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y SE ADICIONAN los artículos 108 tercer y cuarto párrafos, 109 primer párrafo, 110 tercer párrafo y 111 sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VIII Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Artículo 76 -

IX Remover, por el voto de dos terceras partes de sus miembros, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los Poderes Federales o el orden público, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión. En este caso el Senado nombrará por mayoría de sus integrantes, al Jefe de Gobierno a propuesta del Presidente de la República.

Artículo 89.-

XIV Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

TÍTULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 108 - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados, El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República y el Estatuto Constitucional del Distrito Federal precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados, en los Municipios y en el Distrito Federal.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores

públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal serán responsables en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior y corresponderá al Congreso de la Unión conocer del juicio político

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Tratándose del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal corresponderá a la Cámara de Diputados conocer del supuesto a que se refiere el párrafo anterior

Artículo 122.- El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezca esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito. El Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

De acuerdo con la naturaleza jurídica del Distrito Federal definida por el artículo 44 de este ordenamiento:

A - Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Dictar disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. Estas disposiciones podrán comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. Las autoridades locales no podrán dictar normas ni ejecutar actos que afectasen ese ejercicio; en caso de controversia constitucional de actos o disposiciones generales del Distrito Federal, quedarán suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla

II.- Legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza

III.- Establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de dos años del periodo, o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo

IV.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B - Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

I.- Tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. Previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno

II.- Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario

III. Expedir los reglamentos de las leyes del Congreso concernientes al Distrito Federal.

IV. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

C.- La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas:

I Para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa

II. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a las autoridades federales, se entienden reservadas a las autoridades del Distrito Federal

Los bienes del dominio público de la Federación en el Distrito Federal estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes de la Unión conforme a las leyes del Congreso de la Unión.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que sea compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo de la sección IV del artículo 115 de esta Constitución.

III. La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea que se integrará en un sesenta por ciento por diputados electos conforme al principio de mayoría relativa y un cuarenta por ciento electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional y el Código Electoral. El número de representantes electos por el principio de mayoría relativa será proporcional al número de habitantes a razón de un representante por cada doscientos mil habitantes. En todo caso, la relación de las representaciones entre sí no podrá ser mayor o menor al quince por ciento de esa cifra.

IV. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64, y 77, fracción IV de esta Constitución

V. La Asamblea tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. También participará en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la presente Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

VI. La función ejecutiva en el Distrito Federal estará a cargo de un Jefe de Gobierno, que no podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezcan el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o le elección no estuviere hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino.

VII. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, la Asamblea Legislativa designará un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, designará un sustituto.

Cuando haya sido designado un Jefe de Gobierno interino, por el Senado o por la Asamblea, ésta deberá expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional.

En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

VIII. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;

b) Ser originario del Distrito Federal con una residencia ininterrumpida de tres años o tener una residencia ininterrumpida de cinco años para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;

c) Los demás requisitos que establezca el Estatuto Constitucional

IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir con la Constitución, las leyes federales y la legislación del Distrito Federal

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Podrá formular observaciones a los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le envíe, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

c) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos en los términos constitucionales y legales aplicables;

d) Dirigir los servicios de seguridad pública de conformidad con las disposiciones aplicables;

e) Presidir el Consejo de Delegados Políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional;

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

g) Atender los requerimientos de los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares;

h) Las demás que le confieran los ordenamientos jurídicos correspondientes.

X. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será responsable por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa conocerá de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado

XI. La Administración del Distrito Federal se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya población máxima y límites geográficos señalará el Estatuto Constitucional.

Las Delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas y estarán a cargo de un Delegado Político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada Delegación. Los Delegados serán elegidos por un periodo de tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional

El Eje y las leyes aplicables establecerán la competencia de las Delegaciones, las que actuarán bajo coordinación o dependencia de la Administración Pública, de conformidad con las leyes aplicables.

XII. Habrá un organismo público denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, que organizará las elecciones, referéndums y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral.

El Estatuto Constitucional y las leyes que en la materia expida la Asamblea Legislativa, tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución.

XIII. La función Judicial en el Distrito Federal estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia que se compondrá de una Presidencia, de un Pleno, un Consejo de la Judicatura y de los demás órganos que determinen en Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente. El Estatuto Constitucional también establecerá las bases para que el tribunal fije jurisprudencia. La autonomía del Tribunal así como la independencia e inamovilidad de los magistrados, consejeros y jueces, en el ejercicio de sus funciones, estará garantizada por el Estatuto Constitucional y las leyes. El Estatuto Constitucional determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta de Jefe de Gobierno; también establecerá la forma de elaboración

del presupuesto del Tribunal que será remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la Asamblea Legislativa

XIV. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios a los que surjan entre dos procesos electorales, así como los demás asuntos de esta naturaleza, conforme lo establezca la legislación electoral para el Distrito Federal

La ley establecerá las normas para la organización, funcionamiento y administración en el Tribunal Electoral del Distrito Federal

El Tribunal Electoral se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto; serán nombrados por la Asamblea, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia en los términos que disponga su ley orgánica, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

XV. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia que será autónoma para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las Delegaciones y entre éstas y las demás autoridades de la Administración.

El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional. Habrá una comisión, conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que propondrán los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y de carrera judicial.

El Estatuto Constitucional y las leyes de la Asamblea establecerán las normas para la organización del Tribunal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XVI. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente

XVII. La Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional

XVIII. Para los efectos del artículo 105, fracción I inciso k) de esta Constitución, son órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

D. En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales.

E. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deba pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social o la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberá además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. Si la solicitud de endeudamiento neto del Distrito Federal rebasa esos límites, corresponderá al Congreso de la Unión conocer y aprobar el excedente solicitado conforme a las disposiciones que al efecto expida. En este caso el Jefe de Gobierno comunicará a la Asamblea el ejercicio de los recursos y ésta informará al Congreso de la Unión. La entidad superior de fiscalización procederá en los términos de la fracción IV del artículo 74 de esta Constitución

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.

F. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Las disposiciones generales que establezcan prerrogativas y facultades de los Poderes Federales respecto al Distrito Federal, de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario oficial de la Federación el 22 de agosto del mismo año, en lo que no se opongan al presente Decreto, continuarán vigentes hasta en tanto no se dicten las nuevas disposiciones, de conformidad con éste.

TERCERO: Los recursos provenientes de los montos de endeudamiento que en su caso apruebe el Congreso de la Unión, a efecto de ser incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal hasta en tanto no entre en vigor el Estatuto Constitucional y la Ley correspondiente que expida el Asamblea Legislativa, serán sujetos de vigilancia sobre su correcta aplicación por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados

CUARTO: El Congreso de la Unión, mediante Decreto, constituirá una Comisión de verificación, seguimiento y actualización sobre la transferencia del patrimonio del Departamento del Distrito Federal y el de sus entidades paraestatales, a la Administración Pública del Distrito Federal, ordenada por el Poder Legislativo de la Unión en los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. En la Comisión participarán representantes del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

QUINTO: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada para el periodo 2000 a 2003, esta facultad para facultad para expedir el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto

SEXTO: Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrán someter el Estatuto Constitucional a referéndum.

SÉPTIMO: Los procedimientos que se encuentran tramitando o que se inicien de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los servidores públicos del Distrito Federal que en ellos se mencionan por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o por la comisión de delitos del orden local, continuarán tramitándose de conformidad con las normas existentes a la vigencia del presente Decreto.

OCTAVO: Las facultades que de acuerdo al presente Decreto le corresponden a la Asamblea legislativa del Distrito Federal para cuyo ejercicio se requiera de disposición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que éste determine

NOVENO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los Órganos Locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los Órganos competentes aquéllos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones señaladas en el presente decreto

DÉCIMO: Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos de los artículos anteriores.

Bibliografía

- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía "La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, Nums. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1998, pp. 127 - 148
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, (Coordinadores), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981-1982, 2 Tomos.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987
- BOVERO, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE, 1995
- *Los desafíos actuales de la democracia*, México, IFE, 1995.
- CARPISO, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Segob, 1977.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CFE, 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IJ-UNAM, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, PAC, 2001.
- CÓRDOVA, Arnaldo, Et al., "Consideraciones en torno al método de la ciencia política", en *Ciencia política, democracia y elecciones*, México, UNAM, 1989
- CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987.
- DEUTSCH, Karl, *Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino*, México, FCE, 1976.
- DÍAZ Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano: Breve historia constitucional", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, IJ-UNAM, 1992.
- Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, España, Planeta de Agostini, 1988.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, DDF, 1996.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998.

FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en GUTIÉRREZ Garza, Estela, (coordinadora general), *El debate nacional 2 Escenarios de la democratización*, México, Diana/FCPyS-UNAM, 1998. pp 255-278.

HERNÁNDEZ Alcántara, Carlos, "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre 1992-abril 1993)", en *Revista Estudios políticos*, Cuarta época, núm.2, enero-marzo, México, UNAM-FCPyS, 1994, pp.127-137.

JAMESON, Fredric, *Posmodernismo*, México, Paidós, 1991

LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, IFE, 1995.

---- "Los nuevos perfiles de la política", en *Nueva sociedad*, No. 130, marzo- abril, Caracas, 1994

Ley de Participación Ciudadana, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, DDF, 1976-1982.

LIPPHART, Atend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1991.

LENZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Porrúa, 1990.

LUJÁN Ponce, Noemí, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, México, Instituto Mora, 1991.

MARCOS, Patricio, *El fantasma del liberalismo*, México, UNAM, 1986.

MARTINEZ Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996

MARVÁN Laborde, Ignacio, "Opciones para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1998, pp 149-175.

OCHOA Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985

PATÍÑO Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980.

PAVLICIC, Pavao, "La intertextualidad moderna y la posmoderna", en *Criterios*, julio de 1993, Casa de las Américas-UAM, pp. 165-186.

RABOTNIKOF, Nota, "El reto de la filosofía política: Notas sobre el clima teórico de una época", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IISUNAM, octubre-diciembre, 1992.

RAMÍREZ Hernández, Guillermo, (comp.) *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México*, México, Cambio XXI/PRI-DF, 1993.

RODRÍGUEZ Kuri, Ariel, "ciudad de México: Algunos rasgos históricos del modelo institucional", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núms. 5 y 6, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A C , 1998, pp.203-222.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

--- *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Aguilar, 1998.

--- *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2000

SAYEG Helú, Jorge, *La creación del Distrito Federal*, México, DDF, 1975.

VARIOS, *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991.

WOLF, Alan, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, 1998

Hemerografía

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Versión estenográfica), aprobada en la ALDF el 9 de noviembre de 2001.

Comisión de asuntos legales del consejo ciudadanos de observación del plebiscito, *Dictamen jurídico del plebiscito ciudadano que se celebrará en el Distrito Federal el próximo día 21 de marzo de 1993*.

Crónica Parlamentaria, Año I, No 9, octubre 16, México, Cámara de Diputados, 1989.

Diario de los Debates, Año II, No.3, abril 21, México, Cámara de Diputados, 1987.

Diario de los Debates, Año I, No.9, octubre 16, México, Cámara de Diputados, 1989

Diario de los Debates, primer período de sesiones, sesión pública ordinaria, enero, México, II Asamblea de Representantes, 1993.

Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1995.

Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997.

Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1999.

Documentos del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, México, Palacio Legislativo, 28 de marzo de 1996.

Informe de la mesa de concertación sobre forma de gobierno y derechos ciudadanos, II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, enero de 1993.

Sesión pública ordinaria matutina, (Versión estenográfica), Primer período de sesiones, enero 13, II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1993

Sesión pública ordinaria vespertina, (Versión estenográfica), Primer período de sesiones, enero 13, II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1993.

Sesión pública, (Versión estenográfica), Primer período extraordinario de sesiones, Segundo año, LVI Legislatura, 1 de agosto, Cámara de Diputados, México, 1996.

60 puntos para la reforma político electoral, LVI Legislatura, México, Cámara de Diputados, 16 de enero de 1996

TEXTOS, Número 2, Volumen 1, agosto, México, Fundación Cambio XXI/PRI-DF, 1992.