



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

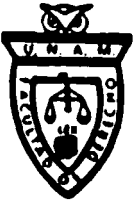
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS
PROPUESTA PARA LA CREACION Y REGULACION DE
PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS MARTIN LUNA GRANADOS

ASESOR: LIC. JORGE MORENO COLLADO





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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **LUNA GRANADOS LUIS MARTIN**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"NATURALEZA JURIDICA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS PROPUESTA PARA LA CREACION Y REGULACION DE PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL."**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jorge Moreno Collado, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Moreno Collado, en oficio de fecha 10 de julio de 2002 y la C. Dra. Graciela Staines Vega, mediante dictamen del 18 de septiembre mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 19 de 2002

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he revisado completamente la tesis profesional intitulada **"NATURALEZA JURIDICA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS PROPUESTAS PARA LA CREACION Y REGULACION DE PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL"**, elaborada por el alumno **LUNA GRANADOS LUIS MARTIN**.

El trabajo se destaca por el planteamiento de un tema poco explorado como los son las Asociaciones Políticas, su naturaleza, características, efectos jurídicos y relación con la regulación de los partidos políticos. Otro tema que queda enunciado es la realidad de los partidos políticos locales y su regulación en la Federación. Se trata de un trabajo académico susceptible de ser aprobado, para proceder a la presentación del examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del reglamento de Exámenes vigente de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 18 de septiembre de 2002.

C. DRA. GRACIELA STAINES VEGA.
**Profesora adscrita al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

Lic. Jorge Moreno Collado

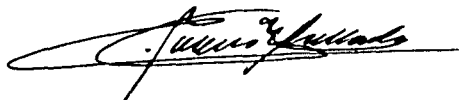
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E**

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS. PROPUESTA PARA LA CRACION Y REGULACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el alumno LUNA GRANADOS LUIS MARTÍN.

La tesis de referencia denota, en mi opinión, una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia; en consecuencia, el trabajo recepcional reúne los requisitos que establecen los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 10 de julio de 2002.
ATENTAMENTE.**



AGRADECIMIENTOS

A MI MAMA: PROFESORA ERNESTINA GRANADOS GARDIDA.

Nunca podré expresar con palabras el amor tan grande que te profesó, has sido quien me ha enseñado que sólo a partir de la constancia se alcanzan las cosas que en verdad valen la pena, que toda persona es digna de respeto hasta que demuestre lo contrario, que las condiciones económicas y sociales tan sólo son circunstancias y que nunca deben influir en el trato que se le da a las personas, que la docencia es una auténtica profesión de amor que es muy bien retribuida, que la sana disciplina es el origen del éxito, que el respeto tan sólo se logra cuando se funda en el reconocimiento y la admiración por quien lo inspira y que éste trasciende a la muerte.

Hoy tan sólo puedo ofendarte los principios que me has inculcado y decirte que soy un hombre de bien, manita: "Duerme tranquila, tus hijos seguimos velando tus sueños" te amo.

A MI PAPA: PROFESOR MARIO LUNA ARMAS.

Siempre serás el mayor y mejor ejemplo que pueda tener de lo que significa ser un hombre, eres una persona muy digna, eres íntegro, eres fuerte, eres recto, es un orgullo decirme tu hijo. Gracias por tu paciencia.

A MIS HERMANOS:

Mireya Amparo, Nidia Araceli y Mario.

Gracias por ser compañeros, personajes y cómplices de este juego de la vida, por ser hermanos mayores, por asumir con entereza la ausencia de mamá y darme fortaleza.

A MI TIA Y TIO:

Teresa Juárez de Luna y Francisco Luna Armas.

Gracias por sus consejos y por su preocupación de quien hoy les da las gracias.

A MIS SOBRINITAS:

Samy Nicole, Becci Marie y Stephy Cristhine Alexander Luna.

Gracias porque con sus muestras de cariño, sus travesuras y risas encontré un motivo muy especial para la elaboración de este documento.

A MIS GRANDES AMIGOS:

Rafael Pablo Miguel Cedillo Medina, Marco Antonio Ramírez Pérez, Dario y Javier Peña Cerón, Milagros Castañeda Peña, Ricardo Ahumada Sosa, Jesús Gutiérrez González, Ruben Castro Bonilla, y a todos aquellos amigos que aunque no estén expresamente en éste apartado sí lo están en los gratos momentos que por siempre nos acompañaran, gracias por hacerme la vida más llevadera.

A MI ALMA MATER:

Gracias a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por haberme dado el privilegio de estudiar la carrera que quise estudiar desde niño, a mi querida Universidad todo el reconocimiento por ser un manantial inagotable de grandes y destacados universitarios comprometidos con su patria.

A MI QUERIDISIMA Y SIEMPRE ERGUIDA FACULTAD DE DERECHO.

Gracias porque en sus aulas, donde se imparten las mejores cátedras de derecho de éste país, se nos inculcan los valores rectores que en la práctica deben ser aplicados, aprendemos que la ley tiene un lado humano, es también aquí donde los profesores nos comparten sus conocimientos y su amistad y nos enseñan a comprometernos con el pueblo mexicano que hace el gran esfuerzo de mantener nuestra educación sin reprochar nunca esta aportación.

AL PUEBLO MEXICANO:

Gracias por brindarnos la oportunidad de realizar una licenciatura en la **Máxima Casa de Estudios** de este país aportando los recursos necesarios para que nosotros, sus profesionistas, podamos alcanzar nuestros sueños asumiendo el compromiso de asistencia y compromiso social "*En el amor de la ciencia y de la Patria esta la salud del pueblo*" Maestro Justo Sierra.

AL CONSEJO LATINOAMERICANO DE DERECHO COMPARADO:

Gracias por considerar este sencillo trabajo, en su capítulo de Derecho Comparado, digno de ser publicado en su página de Internet <http://www.coladimx.org>, muy en especial al Licenciado Alfonso Jiménez Reyes.

“Recuperar para el Distrito Federal la plenitud democrática, sin que por ello se ponga en riesgo su calidad de sede de los poderes de la Federación, es un paso urgente y una decisión ineludible...”

Jorge Moreno Collado.

NATURALEZA JURIDICA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS.

PROPUESTA PARA LA CREACION Y REGULACION DE PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL.

I. INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

1. EL MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DERECHO DE ASOCIACION EN MEXICO, COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

1.1	MARCO CONCEPTUAL.	1
1.1.1	DEMOCRACIA LIBERAL.	2
1.1.1.1	ASPECTOS LIBERALES E IMPLICACIONES.	8
1.1.1.2	LIBERALISMO POLITICO: IDEAS DE LIBERTAD E IGUALDAD.	11
1.1.1.3	LIBERTADES PUBLICAS Y LIBERTADES CIVILES. GENESIS DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.	15
1.1.2	TEORIA DE LA REPRESENTACION Y SUS ORIGENES.	17
1.1.3	LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.	21
1.1.4	NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS Y PARTIDOS POLÍTICOS.	25
1.1.5	SISTEMA DE PARTIDOS.	43
1.2	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DEL DERECHO DE ASOCIACION EN MEXICO, COMO GARANTIA INDIVIDUAL.	46
1.2.1	ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES DE 1812, 1814, 1824, 1836, 1843 Y 1857.	47
1.2.2	CONSTITUCION DE 1917.	65
1.2.2.1	ARTICULO 9º CONSTITUCIONAL.	71

1.2.2	LEY ELECTORAL DE 1911.	75
1.2.3	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1928.	77
1.2.4	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.	81
1.2.5	TESIS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PARTICULAR.	88

CAPITULO SEGUNDO

2. LA REGULACION DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO, EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.	98
2.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.	112
2.3.	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.	124
2.4	REFORMA AL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997.	133
2.5	CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.	138
2.6	ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	145
2.7	CODIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.	151
2.8	REGULACION DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS EN LAS LEGISLACIONES DE ALGUNAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	158

CAPITULO TERCERO

3. EL TRATAMIENTO JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN CIUDADES CAPITALES DE OTROS PAISES.

3.1. EL CASO DE BRASILIA, DISTRITO FEDERAL..	162
3.2 EL CASO DE SANTA FE DE BOGOTA, DISTRITO CAPITAL..	166
3.3 EL CASO DE SANTO DOMINGO, DISTRITO NACIONAL..	174
3.4 EL CASO DE CARACAS, DISTRITO CAPITAL..	182

CAPITULO CUARTO

4. FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIDA DEMOCRATICA DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

4.1 FIGURAS JURIDICAS DE REPRESENTACION POPULAR.	193
4.1.1 AGRUPACIONES POLITICAS LOCALES.	194
4.1.2 PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO NACIONAL	200
4.1.3 COMITES VECINALES.	211
4.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTOS.	218
4.2.1 PLEBISCITO.	221
4.2.2 REFERENDUM.	225
4.2.3 INICIATIVA POPULAR.	230
4.2.4 OTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA.	234
4.2.5 CONSULTA PUBLICA.	240
CONCLUSIONES.	245
BIBLIOGRAFÍA.	252

INTRODUCCION

Planteamiento del Problema.

El tema propuesto como Tesis Profesional intitulado "*Naturaleza Jurídica de las Asociaciones Políticas. Propuesta para la Creación y Regulación de Partidos Políticos Locales en el Distrito Federal*" que a continuación presento ante mi querida y respetada Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y con el que pretendo obtener el Título de Licenciado en Derecho, da un marco general de esta problemática considerando diversas ópticas.

Comenzare por hacer mención al entorno social, que sin duda, fue el motivo principal de la elaboración de este trabajo. En efecto, la experiencia que me dejó el haber participado en el proceso electoral de 1997, así como posteriormente haber laborado en ese primer gobierno democrático del Distrito Federal, interpuso en mi grandes inquietudes, el contacto directo con diversos sectores representativo de la sociedad defensa, me proporcionó un espectro más amplio de esta problemática, de ahí que haya decidido considerar los esfuerzos de estos ciudadanos, hacerlos propios y plasmarlos en este trabajo.

El estado de derecho nos constriñe bilateralmente a gobernadores como a gobernados, se sienta por hecho que la norma es valiosa, que la observancia a esa norma es de manera voluntaria y que en caso de no acatarla existe la facultad de hacerla imponer incluso por medios coactivos. En nuestro derecho la carta magna establece la forma en que han de participar aquellos ciudadanos que deseen ser votados para ocupar puestos de elección popular y de esta manera tomar decisiones en beneficio de la colectividad.

Los ciudadanos podemos reunirnos o asociarnos con fines políticos, con el objeto de que se nos haga escuchar las opiniones, sugerencias e inconformidades sobre alguna decisión o acto de gobierno. La diferencia entre una asociación y una simple reunión es la transitoriedad e informalidad de esta última, el fin es efímero de la reunión, sin embargo, comparten la misma naturaleza jurídica del artículo 9º constitucional. Las asociaciones políticas deben cumplimentar algunos requisitos, incluso en la calidad de sus miembros.

En México las *asociaciones políticas* nunca tuvieron una regulación acertada, al menos en el orden federal, siempre se les dio una categoría inferior a la que constitucionalmente tienen, no puede entenderse un *partido político* como tal sin la garantía constitucional de libertad de asociación, y sin embargo, se adoptó durante mucho tiempo en el derecho positivo posturas que iban desde la complementación hasta la subordinación del sistema de partidos, en otras palabras, se reguló al genero dentro de la especie.

Los *partidos políticos* son una especie de *asociación política*, deben reunir los requisitos establecidos en la constitución y en las leyes complementarias, constituyen un sistema competitivo y un elemento *sine cuan non* de cualquier democracia de corte liberal, amén de las características que les otorga nuestra ley fundamental

Como tales, los *partidos políticos*, son el medio idóneo para que cualquier individuo alcance el poder público, de hecho en nuestro sistema electoral es el unico, incluso son la única especie de asociación que merece un reconocimiento especial en la Constitución Federal en su artículo 41 fracción I y II.

En este orden de ideas las *asociaciones políticas* dan origen a formas de reunión permanentes, organizadas y formales. Los *partidos políticos* son una forma de asociación, cuya importancia radica en la diferencia específica que tiene con cualquier otra asociación y que es la de poder postular a miembros activos de estos para ocupar puestos de elección popular de los poderes ejecutivo y legislativo.

En el orden local, los Estados federados han regulado de manera análoga en sus constituciones y en sus leyes electorales a los *partidos políticos*, dándoles a estos calidades de nacionales y de locales según se atienda a su registro. En la mayoría de las regulaciones se copió el modelo federal, insisto, por tanto, estas formas asociativas han estado siendo reguladas de manera inexacta.

Los ciudadanos de la República son los únicos que pueden integrar *partidos políticos*, es decir, sólo aquel individuo que cumpla con los supuestos establecidos por la constitución podrá ser asociado a estos partidos y ser sujeto de alguna candidatura o de cualesquiera otra prerrogativa u obligación de esta figura jurídica. En este sentido debe

atenderse desde el punto de vista jurídico a quienes se les considera como ciudadanos, y si sólo son ciudadanos aquellos que radican en un Estado, o si el hecho de crear partidos políticos locales no tiene que ver con la ciudadanía y solo con cuestiones políticas.

Si por un lado es cierto que la legislación electoral en el Distrito Federal es de reciente creación, también es cierto que no existía impedimento alguno para regular a los *partidos políticos locales*, incluso con esto hubiera quedado un código vanguardista ya que establece perfectamente la diferenciación entre *asociación política*, *agrupación* y *partidos político*.

En esta primera regulación que tiene el Distrito Federal, se establece un procedimiento claro para la participación ciudadana en figuras jurídicas formales, con ello al unisono se sobreentiende las reglas democráticas en esta entidad federativa. La exposición de motivos no profundiza ante este tópico, simplemente no se quiso que la Ciudad de México contara con ellos ya que por su mal entendida naturaleza no debe contar con mayores privilegios.

De esta manera, es importante hacer un análisis de la legislación electoral del Distrito Federal, conocer la forma en la que esta estructurada, es acercarnos a un mejor entendimiento de la naturaleza de las *asociaciones políticas* establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprender que los ciudadanos de esta ciudad tenemos el mismo derecho que los ciudadanos de cualquier otro Estado para establecer nuestros *partidos políticos locales* es hacer efectiva la democracia.

Las *agrupaciones políticas locales*, también formas asociativas, son una forma de participación colectiva de los ciudadanos del Distrito Federal, se diferencian de un *partido político* principalmente porque estas no pueden postular candidatos a cargos de elección popular, no deben dejar de ser lo que son, no son formas transitorias a un partido, son una forma de participación ciudadana que coadyuva a tener una sociedad más informada y más participativa en las decisiones que afecten a la colectividad. La naturaleza de cualquier especie de asociación debe ser aquella con la que ha nacido a la vida jurídica, no deben ser híbridos, ni remedos, debe por tanto quedar aclarado esta situación.

En los Estados federados existe la posibilidad jurídica de tener sus propios *partidos políticos locales*, eso independientemente de que se creen o no, la verdad es que se atiende a situaciones especiales su origen, es decir, depende de varios factores su creación y promoción. Lo que intento sostener es que la participación de partidos locales y nacionales nunca ha representado una contraposición, por el contrario se fortalece el sistema.

El origen de los partidos locales es incluso anterior al de los nacionales, los nacionales son el resumen de aquellos, en tiempos en que se necesitaba unión nacional se adopto esta postura, sin embargo, en la actualidad observamos un proceso de defensa de intereses particulares, de conflictos locales o regionales.

Actualmente el Código Electoral del Distrito Federal establece que los *partidos políticos* que intervengan en los procesos electorales de esta ciudad sólo serán aquellos que cuenten con un registro nacional, siguiendo la instrucción establecida por nuestra Carta Fundamental en su artículo 122 que se refiere a la estructura organización del Distrito Federal, quedan prohibidos expresamente la creación de *partidos políticos locales* de feños.

A partir de 1928 el Distrito Federal adopta una naturaleza discriminatoria, sufrió un retroceso democrático, se le dio la categoría de departamento, se le negaron mayores prerrogativas, sin embargo, el proceso democratizador nos esta conduciendo a alcanzar los derechos que se le quitaron en aquel entonces y que se detallan en este documento.

El Distrito Federal es parte integrante de la federación, establecido así constitucionalmente en el artículo 43, comparte la naturaleza con las demás 31 partes que conforman la federación, el trato debe, en consecuencia, ser el mismo, debe el Distrito Federal ser regulado al igual que cualquier otro Estado con la diferencia de ser sede de los Poderes Federales.

Así es como debe considerarse diversos factores para abarcar la problemática que se plantea en el trabajo recepcional, debe entenderse el entorno social, el político y sobre todo el jurídico, entonces nos daremos cuenta de que el sentido de la ley debe de estar acorde al sentimiento social y no a tecnicismos o tendencias políticas, la reforma que se

espera para el Distrito Federal debe ser integral, debe ser más comprometida con los ciudadanos y habitantes de esta entidad.

Hipótesis del Trabajo.

En el presente trabajo se pretende acreditar, independientemente de cualquier otra situación que se aborde por cuestiones de ampliar en el tema, que si se entiende el espíritu de la Constitución en su artículo 9º en consonancia con el artículo 41, no se encontrara impedimento alguno, incluso se observaran ventajas de crear y regular *partidos políticos locales* en la legislación electoral del Distrito Federal.

El Distrito Federal tradicionalmente ha mantenido un régimen particular, desde su origen en el acta constitutiva de la federación del 31 de enero de 1824, la constitución federal del 4 de octubre del mismo año, en donde se establecía la facultad expresa al Congreso de la Unión para asumir la decisión de designar la residencia que sirviera de asiento a los Poderes de la Federación, y hasta nuestros días, ya que conserva una notable dependencia de las decisiones de los Poderes Federales.

Creo que el tema "***Naturaleza Jurídica de las Asociaciones Políticas. Propuesta para la Creación y Regulación de Partidos Políticos Locales en el Distrito Federal***" encuentra un adecuado fundamento tanto social como jurídico, y que si existen argumentos en contra estos versan en relación con intereses políticos.

Dar una autonomía al Distrito Federal es la pretensión máxima de muchos de los ciudadanos que habitamos en esta entidad, contar con los privilegios de cualquier otro Estado de la federación no es de ninguna manera algo inalcanzable, ni social ni jurídicamente ya que *de facto* existen, es por ello que la hipótesis sienta bases sólidas en realidades preexistentes.

Así mismo, considero que no existe impedimento jurídico que obstaculice la regulación de *partidos políticos* en el Distrito Federal, considero que si esta entidad federativa ya cuenta con órganos de gobierno electos, pues debe existir la posibilidad de que ciudadanos de esta entidad federativa creen partidos también locales, que conozcan de la problemática exclusiva de esta ciudad y que cohabiten con los que tienen registro nacional.

La creación de estos *partidos políticos* permitiría una identificación de los ciudadanos con sus electores, la protección exclusiva de los intereses capitalinos, la participación más directa y concentración de la atención en estas asociaciones locales.

Estos partidos deberán contar con un marco jurídico expreso, contenido en el Código Electoral del Distrito Federal.

Marco Teórico.

La reforma que se propuso para el artículo 122 constitucional en el año de 1997, buscaba preservar los derechos jurídico - políticos del Distrito Federal como asiento de los poderes de la unión y capital de la República, incrementar los derechos políticos de los ciudadanos habitantes de esta entidad, establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las locales. Esto con el fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta ciudad.

Por lo que hace a la postura de los *partidos políticos* con representación en el Congreso de la Unión en esa fecha fueron las siguientes:

El Partido del Trabajo en la voz de José Narro Céspedes *"buscaremos garantizar el derecho a la libre asociación, coalición entre partidos y organizaciones o asociaciones políticas con o sin registro, estableciendo como requisitos el presentar una plataforma electoral y programa de gobierno común..."*

El Partido de la Revolución Democrática a través del diputado Jesús Ortega comentó *"Compañeras y compañeros: no nos equivoquemos, la actual reforma es importante, pero aun falta mucho por resolver en materia electoral y más falta para que de verdad encontremos formulas que permitan que nuestro país viva en la plena democracia y logre la estabilidad y la justicia social..."*

El diputado Ricardo García Cervantes del **Partido Acción Nacional** aseveró *"Votamos a favor entendiendo que la reforma a la legislación secundaria deberá completar reglas claras que supriman de los procesos electorales la inquietud que impide calificarlos como democráticos. Insistimos, que siendo importante el mejoramiento del marco jurídico es tanto o más importante la disposición efectiva, la voluntad política para terminar de una vez por todas con la separación que existe entre la norma y los hechos, entre la retórica y la realidad, entre lo que dice la ley y lo que se hace en la práctica."*

Por último, el **Partido Revolucionario Institucional**, en voz del maestro de la facultad de Derecho, asesor del presente trabajo y otrora diputado Jorge Moreno Collado llevó a cabo la defensa de la cohabitación de poderes y de la democratización de esta entidad federativa: *"Recuperar para el Distrito Federal la plenitud democrática, sin que por ello se ponga en riesgo su calidad de sede de los poderes de la Federación, es un paso urgente y una decisión ineludible...la democracia jamás obstruye el progreso, al contrario, lo estimula; la democracia no se opone a la gobernabilidad, es su fuente más legítima -, la democracia no pone en riesgo las libertades, las acrecienta y posibilita su ejercicio creativo y productivo"*

Estas posturas son las que se establecieron en el marco de la reforma constitucional de 1997, cabe destacar que hubo consenso en cuanto a la negativa de crear *partidos políticos locales*, sin embargo, nunca se estableció la razón en la exposición de motivos de dicha reforma, de lo único que se hizo mención fue del hecho de que se requería una participación más activa y directa de los ciudadanos del Distrito Federal y por eso se dio origen a las *agrupaciones políticas locales*.

Retrospectiva de la Investigación.

El trabajo efectuado fue dirigido y supervisado bajo la dirección del Licenciado Jorge Moreno Collado, quien desarrolló un papel destacado en este proceso democrático del Distrito Federal. Considero que la investigación fue adecuada, toda vez que se fundamentó en fuentes primarias, en la legislación vigente y en asesorías personalizadas por parte de profesores de la facultad de derecho de la UNAM. La tesis en cuestión es el resultado de un esfuerzo de más de un año de investigación, los criterios que se

emplearon fueron siempre consultados con el asesor de este trabajo, en todo momento se fomentó la crítica guiada en el entorno jurídico y académico.

El trabajo recepcional está integrado por cuatro capítulos en donde se establece el entorno histórico, la regulación legal actual, la comparación en el marco internacional y su analogía en problemáticas similares. Contiene las posturas de los *partidos políticos* con representación en el Congreso de la Unión del tiempo en el que se dio la reforma política para el Distrito Federal.

De la naturaleza jurídica del Distrito Federal establecida por el artículo 44 constitucional se parte para que el estudio de las *asociaciones políticas* se centre en la posibilidad de crear y regular una especie de estas, es decir, los *partidos políticos* en la Ciudad de México, con tal ánimo se estudió los convenientes e inconvenientes que aparejará tomar una decisión de esta magnitud, amén del proceso legislativo conocido por todos.

Diversos autores han escrito sobre *partidos políticos*, muchos de ellos de una manera muy minuciosa, exhaustiva y por demás exactas, tal es el caso de las obras que se han convertido en auténticos clásicos que fueron consultados, aunque también me puede pecatar de que aún en la doctrina se tienen ambigüedades en relación con la conceptualización de estas figuras asociativas e incluso definiciones inexactas como establezco en el contenido de este trabajo.

Por otra parte, en este trabajo también fueron incluidos algunos criterios emitidos por el máximo tribunal con tesis jurisprudenciales, se tomaron en consideración opiniones a favor y en contra para hacer una valoración más objetiva de la problemática, se concluyó que no existe argumentos sólidos que contravengan a la creación y regulación de *partidos políticos* en el Distrito Federal, ya que tan sólo se han transcrito los artículos que impiden este efecto sin entrar al fondo.

Otro aspecto de esta tesis, sin duda importanté, fue la investigación que se llevó a cabo en las instituciones académicas más prestigiadas del país, el apego a cánones científicos propuestos por la Doctora en Derecho Graciela Satines Vega, revisora de esta tesis, me permitió ampliar el criterio inicial y reflexionar en otras posturas, darle una nueva

estructura a este trabajo y aplicar las técnicas de investigación documental de una manera adecuada.

Considero que se intentó recopilar todas las posturas al respecto, los mayores puntos de contacto relacionados con el tema, con el objetivo central de poder acreditar las ventajas que trae consigo la propuesta realizada en este trabajo con un sustento científico.

EL SUSTENTANTE

CAPITULO PRIMERO

I. EL MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DERECHO DE ASOCIACION EN MEXICO, COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

I.1 MARCO CONCEPTUAL.

En éste primer tema pretendo establecer conceptos que han de ser empleados con mayor frecuencia y que también han de coadyuvar para una mejor comprensión del tema principal; así como sentar las bases que permitan comprender más adecuadamente los términos técnicos que la ciencia jurídica posee, y la interrelación con las demás ciencias auxiliares que nos permiten tener una interpretación integral de la problemática que abordo.

Es indudable que los conceptos actuales que conocemos y que nos parecen, en ocasiones tan comunes, son la consecuencia de una evolución histórica. Este proceso histórico nos permite comprender nuestra realidad en la actualidad, es decir, tener una visión objetiva y crítica del mundo.

En esta parte del tema, abordo la naturaleza histórico-social del problema que planteo en esta monografía, estableciendo los antecedentes para comprender los consecuentes.

1.1.1 DEMOCRACIA LIBERAL.

Las democracias contemporáneas se fueron gestando en países como Inglaterra, desde el siglo XVII; en Francia desde el siglo XVIII, y en otros países a lo largo del siglo XIX. Pese a la pluralidad de orígenes, tanto en lo que se refiere al tiempo como a las circunstancias, las distintas democracias tuvieron algunas similitudes fundamentales, en cuanto a la concepción del hombre y de la sociedad política, en cuanto a los principios de su institucionalización, y en cuanto a las modalidades de quienes las defendieron y las establecieron finalmente.

Antes de comenzar el estudio histórico de las democracias liberales, me parece oportuno citar lo que opina de la palabra liberal, Maurice Duverger, "...está tomada en un doble sentido, político y económico. Con relación al primero significa que las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo político...desde el punto de vista económico es sinónimo de capitalista"¹

En la primera etapa de la *democracia liberal*, se estableció un sistema por medio del cual los gobiernos fueron colocados en una especie de situación, tipo mercado. El gobierno era el que emitía determinadas directrices políticas, considerando no sólo a la ley, la defensa y expansión militar, la educación, la salubridad, los aranceles, las concesiones, etc., sino también, las demandas políticas específicas que exigía la clase social que llevaba los mandos en de

¹ DUVERGER, Maurice "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". 6ª edición. Ariel, España, 1984. Pág. 51

determinada sociedad, encomendando el poder gubernamental, a individuos que se sometieran periódicamente a elecciones en la que se presentaba una selección de candidatos y *asociaciones políticas*, que no eran precisamente *partidos políticos*. "La esencia del Estado Liberal, en éstos términos, fue un sistema de grupos políticos alternados o múltiples - que en un germen contenían ya a los ulteriores partidos políticos- por medio de los cuales se podría responsabilizar a los gobiernos ante las diferentes clases o sectores de clases que tenían derecho a la expresión política"²

Contrario a lo que se piensa hoy en día en relación de que la democracia y el liberalismo, desde que se encontraron, establecieron un estrecho vínculo hasta llegar a conformar la *democracia liberal*, lo cierto es que ese vínculo ha causado polémica en algunos autores, ya que existe una concepción diferente entre el liberalismo y la democracia con relación al poder público. Mientras que por un lado, el liberalismo consiste en delimitar el poder, por el otro, la democracia es la forma de cómo se ha de distribuir el poder.

Limitar y distribuir el poder, por tanto, son dos cosas que pueden oponerse, o bien, complementarse, según se vea. Algunos estudiosos del tema hacen más énfasis en la oposición entre ellos que en su complemento; otros ponen más el acento en la complementación que en la confrontación. De esta manera se debe establecer lo siguiente: que lo importante para los liberales es la salvaguarda de las libertades individuales que garantizan las leyes, manifestando sus propias opiniones, escoger un oficio y ejercerlo, tener propiedades, transitar sin restricciones, *asociarse y reunirse con otros*, entre otras; mientras que para los demócratas se interesan más por asuntos

² BURGEO ORIHUELA, Ignacio y PANTOJA MORAN, David "El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos" Instituto de Investigaciones Legislativas UNAM, México, 1975 Pág. 61

como los relativos a las cuestiones colectivas, como defender la soberanía, aprobar leyes, discutir sobre la conformación del gasto público, controlar a los funcionarios, y definir y observar la forma en que se llevan a cabo las elecciones.

Resumiendo lo anterior, los liberales quieren la seguridad de sus bienes y asuntos privados, mientras que los demócratas desean compartir el poder social con sus conciudadanos.

Uno de los temas de mayor controversia entre unos y otros, consistió en determinar el derecho al voto, a quién se debía otorgar ese derecho. Alrededor de ese tópico se establecieron las posiciones de los liberales, que comúnmente adjudicaron esa prerrogativa a un núcleo cerrado: los propietarios; y de los demócratas, que normalmente sugirieron la ampliación de esos derechos al mayor número posible de personas. Como es de suponer, en el debate surgieron las discusiones más encontradas; entre ellas apareció una primera forma de *democracia liberal* que comenzó excluyendo a los pobres, los analfabetas, las personas dependientes y las mujeres, para luego terminar aceptando el otorgamiento de derechos a los varones y posteriormente incluso aceptar sin restricciones el sufragio universal.

La conciliación entre liberales y demócratas tuvo que ver con la revolución europea de 1848, cuando se convino que las libertades civiles y los derechos políticos no estaban reñidos y podían ser complementarios. El acercamiento también se debió a que apareció un enemigo común para los liberales y los demócratas, personificado en los socialistas.

A pesar de todo esto, los liberales argumentaron que la conciliación con los demócratas podía darse siempre y cuando la democracia que se adoptase fuese la representativa, no directa. A los liberales les preocupaba el poder ilimitado, o sea, la democracia, en la que los representantes quedan a expensas del electorado, el Legislativo toma la supremacía sobre el Ejecutivo y el Judicial, y las instancias que median entre el individuo y el Estado, como los son cualquier tipo de *asociación política*, desaparecen. Para evitar tales males, propusieron la independencia de los representantes frente al electorado, el equilibrio entre los poderes, y el reforzamiento de los llamados *corps intermédiaires*, que son las *organizaciones intermedias* entre el individuo y el Estado.

Otra forma de modular la democracia consistió en fijar límites al poder de la mayoría, a través del reconocimiento de los derechos de las minorías y el otorgamiento del derecho al voto a capas cada vez más amplias de la población, como hice mención anteriormente, claro está que esta evolución se fue gestando paulatinamente, conforme se fuera avanzando en la educación cívica y política.

En los tiempos en los que se dio el acoplamiento entre la democracia y el liberalismo surgieron propuestas que hoy parecerían fuera de lugar pero que en su momento fueron vistas con gran interés por su innovación, aunque después, por fortuna, no prosperaran. Es el caso del llamado "voto plural" o "voto ponderado", según el cual no todos los sufragios deben contar igual. Esto era con el fin de reducir el peso de la mayoría, en tal virtud se le quiso otorgar más peso al voto de los ricos e instruidos, que por lo general son una minoría. El abandono de este primer proyecto por estratificar el voto, y la adopción de la igualdad de los sufragios es uno de los avances más relevantes de la democracia.

A lo largo de todo el siglo XIX la discusión en torno de la democracia se desarrolló principalmente a través de un enfrentamiento con las doctrinas políticas predominantes de la época: el liberalismo por un lado y el socialismo por el otro.

Identificada la democracia, sin otra especificación, con la democracia directa, que fue el ideal rousseauiano, se va afirmando a través de los escritores liberales, como Constant, Tocqueville y John Stuart Mill, la idea de que la única forma de democracia compatible con el Estado liberal, es decir con el Estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales, como los derechos de libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de asociación y reunirse, etc., era la democracia representativa o parlamentaria.

En esta concepción, que se puede llamar liberal, de la democracia; la participación del poder político, que siempre ha sido considerado el elemento característico del régimen democrático, también es resuelta en una de las libertades individuales que el ciudadano ha reivindicado y conquistado frente al Estado absoluto.

Desde este punto de vista es cierto que no puede llamarse propiamente liberal a un Estado que no conozca el principio democrático de la soberanía popular, donde se reconozca el derecho de los ciudadanos de crear un cuerpo representativo, ya que según la concepción liberal del Estado, no puede haber democracia donde no se reconozcan derechos de participación política guiada por la voluntad libre de cada individuo.

Por regla general, la democracia, en los regímenes representativos, debe ser basada esencialmente en una gradual ampliación del derecho de voto, que en un principio fue restringido a una parte de los ciudadanos con criterios basados en la renta, en la cultura y en el sexo, y que afortunadamente se ha ido extendiendo según a la evolución constante y gradual, a todos los ciudadanos de ambos sexos que hayan alcanzado un cierto límite de edad, lo que conocemos hoy día como el sufragio universal; y también, por otro lado en la diversificación en los órganos representativos, donde es necesario que se difundan más las especies de *asociaciones políticas* existentes, con el objeto de que se de una mayor participación por parte de los ciudadanos e incorporándose libremente a cualquiera de ellas.

El proceso democratizador que consiste en un apego cada vez mayor del principio de soberanía popular, se inserta en la estructura del Estado liberal entendido como estado *in primis garantista*, es decir, a lo largo de todo un proceso evolutivo que llega hasta nuestros días, la democratización, como se está desarrollando en los Estados que hoy son llamados de *democracia liberal*, consiste en una transformación más cuantitativa que cualitativa del régimen representativo. En este contexto histórico, como hemos visto, la democracia no se presenta como una alternativa al régimen representativo sino como un complemento del mismo.

En este orden de ideas, al liberalismo le interesa el Estado de derecho, porque limita el poder al obligarlo a respetar las libertades civiles de los individuos; a la democracia, en cambio, le interesa porque diversifica la posibilidad de participar entre los ciudadanos; por tanto el Estado liberal no sólo es el antecedente histórico, sino también jurídico, del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático mantienen una íntima relación.

Por otra parte al liberalismo le interesa un Estado laico porque limita el poder ideológico del clero, dejando al individuo la libertad de optar por el culto que prefiera; a la democracia, por su parte, le conviene porque la capacidad de participación de los ciudadanos frena el poder de otras instancias que no sean las políticas. En nuestro sistema político así quedó establecido, a reserva de tocar éste punto brevemente más adelante, en nuestra Constitución general se limita la *libertad de asociación* a los ministros de culto, los cuales no pueden constituir *asociaciones con fines políticos* de acuerdo a lo dispuesto por el inciso e) del artículo 130 constitucional.

1.1.1.1 ASPECTOS LIBERALES E IMPLICACIONES.

Como ya se he mencionado en el punto anterior, las democracias contemporáneas surgen desde las bases organizativas del liberalismo político, la integración del sufragio universal y el *derecho de asociación* supusieron la conciliación de dos corrientes, la liberal y la democrática.

El individuo en el Parlamentarismo democrático deja de ser el centro único de atención en la acción política y se extiende el protagonismo a los *partidos políticos*, es decir, aquellas *asociaciones políticas* que ostentan también la representación de determinados intereses sociales.

Pudiera pensarse que los *partidos políticos* en sus comienzos, estaban vinculados a las posiciones de clase, introduciendo el estamentalismo al trasladar a la representación política los intereses particulares y diversos de la sociedad. Se puede hablar, también, de una transformación de los parámetros liberales, pero no de una disolución de principio de la representación de la soberanía por la de los intereses sociales, de la cual escribo más adelante en el presente trabajo de tesis.

Así es como de frente a la prohibición liberal de la representación estamental, se incorpora la defensa de estratos diversos. En concreto, se va a dar entrada a uno en específico, personificado en el "desposeído", al que se le había negado el acceso a la política antes por razones económicas patrimoniales. Los estamentos eran grupos y categorías sociales formados por divisiones geográficas y ocupacionales, además contaban con el reconocimiento de las autoridades públicas. La pertenencia a los mismos se deriva de una adscripción legal.

Los partidos son lo opuesto, en lo que se refiere a la adscripción libre, por su falta de regulación legal como categoría. Se consideraron organismos sociales de mayor o menor duración, que se convertían, por la voluntad de sus afiliados y votantes, en núcleos de identificación y expresión de los intereses políticamente representables. Es obvia la distancia entre una y otra formación social

En contraposición a la representación social de intereses anterior, el objeto básico del partido parlamentario sería obtener una mayoría parlamentaria, que diera continuidad a su superioridad electoral, y que le permitiera en ocasiones, desde el gobierno, favorecer a determinados sectores sociales. Lo que en definitiva no suponía una desviación del objetivo de conformar una voluntad estatal mayoritaria que expresara la soberanía a partir de los votos, aún cuando la misma no estuviera exenta finalmente de compromisos sociales, si excluía una representación de la soberanía cuyo resultado fuera la actualización del interés general en el ideal liberal pero no destruía la base democrática electoral del ejercicio de la soberanía.

Por otra parte los partidos de masas organizadas se presentan a sí mismos como defensores de intereses generales, aunque, sobre todo en sus comienzos, sólo representarían una fracción de la población. Es necesario aclarar que, en su forma pura, el partido de masas organizado lo que propone es una ideología como principio de identificación, presenta demandas a alcanzar por medio de la acción política que se elaboran sobre la base de una interpretación global de la sociedad. Esto es importante ya que los partidos de masa estuvieron desde su origen vinculados a concepciones radicales, de esta manera, se planteaba la liberación de una clase y en imposición de sus valores como requisito inexcusable para la liberación de toda la sociedad.

La acción de los partidos se lleva a cabo en nombre de intereses generales y a largo plazo, y se proclama excluidos los intereses inmediatos y específicos, sin embargo, sobre éste tópico en particular lo trataré en el punto 1.1.4, en lo referido a *partidos políticos*.

El mundo político actual nos presenta como característica esencial el encuentro de una nueva forma de decisión política, adoptado en los textos constitucionales, y basado en la representación política parlamentaria, mediada por los *partidos políticos*, constituido por la cooperación y el intercambio entre los grandes intereses organizados entre sí y con autoridad pública.

La teoría del Estado moderno se haya completamente centrada sobre la figura de la ley, como fuente primaria de regulación de las relaciones de convivencia, en detrimento del contrato privado, cuya fuerza normativa, obviamente, está subordinada a la ley.

La lógica que parece imperar en la actualidad es la privada del acuerdo y no la pública del dominio. En todo caso el Estado democrático contemporáneo se el que se ve afectado en el más importante de sus recursos emblemáticos, que es la universalidad de su poder legal.

1.1.1.2 LIBERALISMO POLITICO: IDEAS DE LIBERTAD E IGUALDAD.

El *liberalismo político* es, como se deduce de lo anterior, la doctrina que asume la defensa de la libertad, en el terreno político; "las instituciones políticas de la democracia liberal...se caracterizan por dos aspectos esenciales: la importancia de los Parlamentos y la debilidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión)"³

Esta doctrina nació y se consagró en la edad moderna y puede ser dividida en dos fases históricas para su estudio, a saber: la primera que es la fase que se comprende en el siglo XVIII, caracterizada por el individualismo; la segunda fase es aquella que se desarrolla en el siglo XIX, caracterizado por el estatalismo.

La primera fase se caracteriza por el predominio de las ideas doctrinarias que constituyen la base ideológica y políticas del liberalismo y que son: el *iusnaturalismo*, que consiste en reconocerle al individuo derechos originarios e inalienables; el *contractualismo*, que consiste en considerar a la

³ DUVERGER, Maurice, op. cit. Pág. 52

sociedad humana y al Estado como el producto de un acuerdo de voluntades entre individuos; el *liberalismo económico*, propio de la escuela fisiocrática, que combate la intervención del Estado en los hechos económicos y que quiere que éstos sigan exclusivamente su curso natural; como consecuencia global de las anteriores doctrinas: la *negación del absolutismo estatal* y la reducción de la acción del Estado dentro de límites definidos, mediante la *división de poderes*.

El postulado fundamental de ésta fase del liberalismo es la coincidencia del interés privado con el interés público. "Un iusnaturalista y moralista como Bentham cree que basta al individuo el seguir inteligentemente su propio placer de todos los otros. Y la doctrina económica de Adam Smith está fundada en el supuesto análogo de la coincidencia entre el bien entendido interés económico de individuo y el interés económico de la sociedad"⁴

La segunda fase del liberalismo se inicia cuando este postulado entra en crisis. Tal crisis tiene sus orígenes en las doctrinas políticas de Rousseau, Burke y Hegel, como también en el hecho de que el liberalismo individualista parecía, en el terreno político y económico, realizar la defensa de una clase determinada de ciudadanos, más que la de la totalidad de los ciudadanos mismos.

El *Contrato social* de Rousseau constituye el individualismo. Los derechos que el iusnaturalismo había reconocido a los individuos pertenecen, según Rousseau, solo al ciudadano: "lo que el hombre pierde por el contrato social en su libertad natural y el derecho ilimitado a todo lo que le tienta y que puede obtener; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que

⁴ ABBAGNANO, Nicola "Diccionario de Filosofía" 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Págs. 360

posee...la obediencia a la ley que se nos prescribe es la libertad⁵ de tal manera, sólo dentro del Estado el hombre es libre. La afirmación de la "voluntad general" que resulta precisamente de la voluntad libre y total de cada asociado es lo que para el individualismo significa la coincidencia, del interés estatal con el interés individual.

Se reafirma la superioridad del Estado sobre el individuo, contra la cual había surgido liberalismo en su primera fase. Tal superioridad es confirmada también por Burke: "la sociedad es un contrato. Pero si los contratos pueden ser disueltos a placer, por objetivos de interés ocasional, no se puede considerar al Estado como algo mejor que un acuerdo de partes en un comercio de pimienta y café...se le debe considerar como reverencia, porque no es la participación en cosas que sirven sólo a la existencia animal... es una sociedad en todas las ciencias, en todas las partes, en todas las virtudes y en toda perfección"⁶

Pero la culminación de éste nuevo reconocimiento del Estado tiene su origen con la doctrina de Hegel, según la cual es "el ingreso de Dios en el mundo" y su fundamento es la "potencia de la razón que se realiza como voluntad".

En su obra denominada "Sobre la Libertad", elaborada en el año de 1859 de Stuart Mill proponía excluir la libertad para el ejercicio de la actividad moral, jurídica, económica, etc., según la concepción del liberalismo clásico, y hacer de ella un ideal o un valor en sí.

⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo "El Contrato Social o Principios de Derecho Político" 7ª edición, Porrúa, México, 1982 Pág. 45

⁶ ABBAGNANO, Nicola op. cit. Pág. 235

Ello no quita que el escrito sea una de las más notables y apasionadas defensas de la libertad misma.

En los primeros decenios del siglo XX, se continuó con este tipo de liberalismo estatalista. Tanto el idealismo inglés como el idealismo italiano insistieron acerca del carácter divino del Estado, identificando el Estado con el "Yo" absoluto.

La inspiración hegeliana prevaleció por lo demás también en la doctrina de Croce, el cual, sin embargo, se mantuvo fiel al ideal clásico de la libertad, de lo cual dio testimonio práctico en el periodo fascista. Para Croce, el liberalismo es la doctrina misma del desarrollo dialéctico de la historia, que todo absuelve y justifica, incluso el absolutismo y la negación de la libertad.

Los *partidos políticos* que desde el principio del siglo XIX en adelante han enaltecido la bandera liberal se han inspirado en una u otra de las direcciones fundamentales mencionadas en este apartado, esto es, en el individualismo o en el estatalismo. Por tanto, muchas direcciones políticas dispares y a veces opuestas han podido apoyarse en el liberalismo.

En efecto se han basado en él partidos que niegan el valor del Estado, como el radicalismo inglés del siglo XIX, y partidos que lo han exaltado, como la denominada "derecha histórica" en la Italia del *pos-resurgimiento*, partidos que ha negado toda injerencia del Estado e materia económica, como todavía lo hacen algunos partidos liberales europeos, y partidos que, en cambio, invocan la intervención del Estado en la iniciativa y en la dirección de los negocios económicos, y, en fin, partidos que consideran la libertad como condición indispensable de toda actividad humana y partidos que la han relegado al ámbito de los puros "valores".

Estos contrastes son la manifestación evidente del carácter complejo de la doctrina liberal. Y a su vez este carácter depende de la manera confusa con la que ha sido tratada la noción de libertad, misma que debería ser fundamental para el liberalismo.

1.1.1.3 LIBERTADES PUBLICAS Y LIBERTADES CIVILES. GENESIS DE LA LIBERTAD DE ASOCIACION.

Una vez instituida la democracia y reconocida en la Declaración francesa de 1789 como sistema de gobierno, y tomando como primicia, que el origen del poder público es el pueblo, o sea, lo que hoy en día conocemos como la soberanía nacional; así, el artículo 3º de la declaración citada establecía: "el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella".

Este precepto motivo a la mayoría de las naciones para incorporarlo en sus constituciones. También en ésta declaración se contenía un precepto completamente individualista y liberal, mismo que sirve de base para el estudio del presente trabajo, ya que se refiere al objeto de las asociaciones políticas; en su artículo 2º, se establecía lo siguiente: "*El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*". De éste precepto, se desprende que al individuo se le considera como el objeto de tutela por parte del Estado, y en relación con las asociaciones políticas, éstas sólo podrían procurar por aquellos derechos inusuales.

La Declaración francesa de 1789 consagraba el principio liberal, que prohibía al Estado toda participación en las relaciones entre particulares salvo que tuviese por objeto evitar que el libre desarrollo de la actividad individual perjudicara o dañara los intereses de otro u otros individuos, concibiendo a aquél como un mero policía. "La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otro; por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límite que aquellos que aseguren a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser consignados más que por la ley". esto es uno de los principios más representativos del Estado Liberal, que se traducía en un *dejar hacer, dejar pasar*

Desde el punto de vista jurídico político, la Declaración francesa de 1789, contenía esencialmente los preceptos democráticos, individualistas y liberales. De hecho, como lo han escrito varios juristas y economistas, la libertad sobre la que descansa la moderna sociedad civil, es la libertad de propiedad, pero la autentica libertad del hombre moderno, es la libertad política, cuya real importancia consiste en que se garantice su ejercicio, designado al Estado como garante de dicha libertad

Las *libertades civiles* dependen de las *libertades públicas*, toda vez que en una sociedad moderna individualizada como lo es la actual; las *libertades civiles* consisten en hacerse representar, los asuntos generales y comunes, en cuerpos políticos especializados.

Fue el régimen de libertad civil el que permitió una progresiva, aunque tardía, democratización del Estado y la sociedad liberal, dando por resultado el establecimiento del sufragio universal, convirtiéndose gradualmente en un instrumento político de conquista del poder público; así

también, propició la organización unificada de las masas en *asociaciones políticas* para acceder a dicho poder, estableciendo su propuesta e idea de clase, surgiendo posteriormente una especie de aquellas y que eran los *primeros partidos políticos*, con sus características más o menos como los conocemos hoy en día.

1.1.2. TEORIA DE LA REPRESENTACION Y SUS ORIGENES.

El concepto de *representación política*, tanto en sus implicaciones teóricas, como en las prácticas, es sin duda uno de los elementos clave de la historia política moderna. En su nombre esta contenido todo el proceso para acabar con el absolutismo real y sobre ella se infieren las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático. En su entorno se abría, más tarde, la lucha relativa al cumplimiento de la democracia, suscitada por aquellos movimientos que contraponen a las democracias representativas la democracia participativa y directa.

Sin embargo, al menos en las democracias occidentales, la opinión general está de acuerdo en identificar a las asambleas parlamentarias, periódicamente elegidas, con la expresión legítima y concreta de la representación. Antes que otra caso es necesario tener presente la evolución histórica de la representación.

Frente a los significativos cambios ocurridos en otras instituciones políticas y en todo el sistema político en general, la *representación política* presenta en cambio innovaciones de importancia como lo es el fin de la representación por capas, el sufragio universal, la presencia de los partidos

de masas, además de importantes elementos de continuidad que, en casos como el inglés, se remiten directamente la experiencia política medieval.

En todas las lenguas europeas el verbo "representar" y el sustantivo se aplican a un universo bastante amplio. Dada las diversas interpretaciones de la palabra es comprensible, por lo tanto, que se llegue automáticamente a establecer una multiplicidad de concepciones.

Es importante por tanto examinar sucintamente cuales son los significados más comunes de las diversas acepciones de la palabra, y que se encuentran tanto en la esfera del derecho como en la de la política.

Para Maurice Duverger la "representación popular, mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran"⁷

En la práctica pueden ser divididos en significados que se refieren a una dimensión de acción, es decir, representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que concierne a otra persona; o en significados que remiten en cambio a una dimensión de reproducción de propiedades y peculiaridades existenciales, o sea, representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados. Esta distinción es importante ya que saca a la luz las dos polaridades entre las cuales se puede mover la representación política según las situaciones y su colocación en el sistema político.

⁷ DUVERGER, Maurice op cit. Pág. 71

Sin embargo, estas indicaciones no son de gran utilidad si antes no se identifica el significado fundamental y esencial de la representación política, su *propium* o sea aquello que la diferencia de las demás experiencias representativas.

El significado que le da Duverger a la representación es el resultado de una evolución histórica repleta de vicisitudes; en este fenómeno se observa cómo el régimen político representativo se opone por un lado a los regímenes absolutistas y autocráticos, es decir separado del control político de los súbditos, por otro a la democracia directa, es decir el régimen el cual en teoría debería desaparecer la distinción entre gobernantes y gobernados.

El sentido de la representación política está por lo tanto en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona, y por tanto, definir la representación como un particular "mecanismo" político para constituir una relación y de control entre gobernantes y gobernados.

En el ámbito jurídico, para el maestro Rafael de Pina, la representación es una "Institución en virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar"⁸

Pero la representación, en éste ámbito, también encuentra diversas acepciones que obedecen principalmente a la naturaleza del acto al que se refiera cuando se emplea dicho término, tal es el caso, por ejemplo, de una gestión de negocios en el ámbito civil, o bien de un contrato de mandato, de un poder en materia mercantil. Sin embargo, para los efectos de este trabajo, se

⁸ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho 22ª edición, Porrúa, México, 1996
Pag. 441

identifica más la *representación política* con la figura jurídica del mandato, toda vez que es una "Orden dada en el ejercicio de un cargo de autoridad o en cumplimiento de uno de carácter particular, legalmente justificada"

Finalmente, la *representación política* es algo extremadamente parecido a un mandato, sin que, en mi opinión lo sea, porque la autoridad electa no ejecuta los actos jurídicos que le son encomendados por los electores, lo que ésta hace es realizar actos que a su criterio son de beneficio común; por otra parte, el mandato si bien puede perfeccionarse por escrito, también puede hacerse de manera verbal, pero suponiendo sin conceder que fuera un mandato el acto entre estos dos actores, autoridad y gobernado, el Código Civil para el Distrito Federal establece que cuando el mandato haya sido verbal deberá ser ratificado por escrito antes de que concluya el negocio para que se dio, lo cual jamás se lleva a cabo.

Por tanto, los titulares de los cargos de elección popular, no son mandatarios en el sentido jurídico de la palabra de los electores, así que no debe nombrárseles mandatarios, o en el caso del titular del Ejecutivo Federal, "Primer Mandatario" como muchos acostumbran llamarlo de manera eufemística.

Sin embargo, en descargo de lo anterior, el maestro Ignacio Burgoa, establece que es imposible o insólito hablar de una voluntad mayoritaria que opere la voluntad unánime dentro del pueblo político, estableciendo que lo normal es la discrepancia entre los individuos, toda vez que cada

* Ibidem Pág 365

persona tiene su propia opinión sobre los candidatos, incluso, como establece el maestro, puede el ciudadano optar por no votar por tal o cual candidato, no ejerciendo su derecho al voto " A nuestro entender, la elección mayoritaria de los titulares de los órganos primarios del Estado se explica plenamente desde el punto de vista jurídico con independencia de los motivos prácticos que la apoyan. Esa elección es un acto formalmente jurídico, pero de contenido político"¹⁰

1.1.3. LIBERTAD DE ASOCIACION.

El vocablo *asociación* posee un doble significado según el maestro Rafael De Pina, uno lato y otro restringido. "El significado lato comprende toda agrupación de personas físicas, realizada con un cierto propósito de permanencia, para el cumplimiento de una finalidad cualquiera, de interés común para los asociados, siempre que sea lícito.

Dentro de este significado amplio, caben los sindicatos, las sociedades, etc., es decir, cualquier manifestación del fenómeno social asociativo.

El significado restringido de la palabra *asociación* se entiende, a su vez, de dos maneras, como asociación de interés público y como asociación de interés privado, dando a lo público y a lo

¹⁰ BURGEO ORIHUELA, Ignacio "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo" 5ª edición, Porrúa, México, 1997. Pág. 385

privado el sentido que el derecho les atribuye corrientemente. Así, puede hablarse de corporaciones de tipo político, religioso, económico, deportivo, cultural, artístico, etcétera"¹¹

En México la *libertad de asociación* se encuentra reconocida constitucionalmente, es un derecho subjetivo público fundamental, se encuentra ubicada en la parte dogmática de nuestra Carta Magna, siendo adoptada por nuestro país en la constitución de 1857.

La *libertad de asociación*, es el resultado histórico de un fenómeno *de facto* y *no de jure*, cuya existencia dependía de la tolerancia de los gobernantes, los cuales, por tanto, no estaban obligados a reconocer la *libertad de asociación* como un derecho; en España incluso, se emitieron algunas ordenanzas reales que prohibían expresamente el *derecho de asociación* desde finales del siglo XVI hasta las postrimerías del siglo XVIII.

Esta situación, prevalecía en casi toda Europa; de esta manera, también se vio reflejado esto en el México colonial, donde éstas libertades, lejos de reconocerse como un derecho del gobernado se veía igualmente como un fenómeno *de facto*.

El artículo 9º constitucional, establece la *libertad de asociación* tomada prácticamente desde la Constitución del 57, "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país..."¹² Como el texto mismo lo establece, existen dos garantías muy semejantes: la de *reunión* y la de *asociación*. Sin embargo, difieren

¹¹ DE PINA Rafael Op cit Pág. 110

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1977, Delmex, México, 2001

fundamentalmente entre sí, por cuanto que la *libertad de asociación* implica la constitución de una entidad distinta de los individuos, dotada de autonomía y personalidad jurídica propia, y con fines, regularmente, permanentes, mientras que la libertad de *reunión* se refiere a un vínculo entre personas de manera circunstancial que no da lugar a ninguna personalidad jurídica propia, ni persigue fines constantes o duraderos.

La garantía genérica de *asociación* que reconoce éste artículo es, sin duda, el fundamento constitucional de todas las formas de *asociación* que establecen las diversas leyes mexicanas: civiles, mercantiles, laborales, incluso las prohibidas por el derecho penal (*asociación delictiva*), etc. Dentro de éstas quedan comprendidas, naturalmente, las *asociaciones políticas* a las que se refiere el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Código Electoral del Distrito Federal contenidas en el Libro Segundo, Título Primero, artículo 18, motivo principal del actual trabajo.

El derecho subjetivo al que se refiere el artículo 9º constitucional, que se expresa en la *libertad de asociación* y de reunión, no está concebido en términos absolutos, sino que se encuentran condicionados a dos requisitos: 1) que la *reunión* o *asociación* se efectúe de modo pacífico; 2) que tenga un objeto lícito.

Estos requisitos excluyen, por un lado, el que las personas que se reúnan estén en posesión de armas de cualquier naturaleza, o bien, ejerzan actos de violencia; y por el otro, el que persigan fines contrarios a la moral, las buenas costumbres o normas de orden público.

Cumplidos ambos requisitos, ninguna autoridad política o administrativa podrá coartar o limitar esta garantía constitucional, ya que se trata de un derecho público subjetivo inherente a todo hombre racional y libre.

Otra cosa es que durante la reunión que se registren actos de violencia o se profieren amenazas contra la autoridad "para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee" En tal caso es evidente que la autoridad, como guardián del orden público, puede disolver la reunión. Así lo dispone el párrafo segundo del propio artículo 9º constitucional, en una interpretación a *contrario sensu*.

Como una consecuencia lógica de éste deber de la autoridad administrativa de velar por el mantenimiento del orden público han interpretado los constitucionalistas mexicanos la facultad que ejercen dichas autoridades de prohibir ciertas reuniones o manifestaciones políticas en las que se prevé que habrá desordenes o alteraciones de la paz pública. O si no se llega a la prohibición total, si por lo menos al señalamiento de requisitos a lo que deban quedar supeditadas esas manifestaciones como ocurrió en el periodo presidencial de 1976-1982, cuando el otrora Jefe del Departamento del Distrito Federal, obedeciendo a una orden que provenía del Titular del Ejecutivo Federal, determinó que no se realizaran manifestaciones en las calles céntricas de la Ciudad de México para evitar el caos vial y fijó un lugar para las reuniones. Este es un punto delicado que se debe tratar con suma delicadeza para que no se vean afectadas las libertades amparadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su régimen democrático, pero a la vez también el de respetar las garantías de terceros ajenos a esas demandas.

Fuera de estos casos, la Carta Magna señala ciertas limitaciones a la libertad de *asociación política*. Está desde luego, la que se refiere a que la libertad citada, la podrán ejercer solamente los ciudadanos de la República, cuando se trate de ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país, esto tiene su explicación basada en el razonamiento de que se debe esperar a que tanto el hombre como la mujer adquieran un criterio y una maduración en su opinión, para que cuando la emitan sea de manera responsable, ya que en la emisión de un voto se encuentra el destino de todo un país.

Está también la limitación a la que hacia referencia anteriormente, consistente en que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, lo cual, naturalmente, excluye de perogrullo al Ejército y a la Policía, en cuanto a corporaciones armadas, y también a cualquier reunión ciudadana en la que los integrantes de la misma porten armas. Algo inédito, son las manifestaciones que se efectuaron hace unos meses por las calles del Distrito Federal de integrantes de corporaciones policíacas, mismas que fueron disueltas por compañeros de éstos bajo el amparo legal de la limitante en comento, es decir, porque dichos manifestantes portaban armas.

Una tercera limitación constitucional a la *libertad de asociación política* proviene de la historia política de México y singulariza el régimen de democracia clásica en el mundo occidental. Es la que se refiere a la situación de los ministros de los cultos religiosos, que no tienen derecho de intervenir en la vida política del país. El artículo 130 párrafo noveno, reformado el 28 de enero de 1992, de la Constitución, establece "los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna". Esta disposición constitucional está la ley reglamentaria del artículo 130 de la constitucional.

1.1.4 NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS Y PARTIDOS POLITICOS.

De las Asociaciones Políticas.

Comenzaré con establecer la semántica de la expresión *asociación política*, la cual está conformada por dos términos de diferente etimología. El primero deriva directamente del latín *associatio*, unión más o menos permanente de hombres que buscan un fin común; el segundo proviene de la lengua griega, y significa lo perteneciente o relativo a la *polis*, que era la ciudad Estado en la que vivieron los griegos y tuvo su esplendor en la época clásica, más o menos en el siglo V y IV antes de Cristo.

La *asociación política* pertenece, jurídicamente, al género de las *asociaciones*, que es un vínculo de dos o más personas para la ejecución de un fin determinado. Según que éste fin sea lícito o ilícito, las *asociaciones* son de derecho o de hecho. En éste último terreno son bien conocidas las *asociaciones delictivas* como las mafias u otras semejantes que buscan un fin contrario a las leyes.

Las *asociaciones* que actúan dentro del marco de la ley pueden ser de diversa índole como se había escrito líneas anteriores, así que estas pueden ser civiles, mercantiles, profesionales, culturales, deportivas, religiosas, de beneficencia, etc. Conforme a su naturaleza, el ámbito de su acción y sus fines, están reguladas por las leyes respectivas, a saber: las mercantiles por el Código de Comercio, las civiles por el Código Civil, y así sucesivamente.

Las *asociaciones políticas*, por su relación directa con las actividades del Estado, están reguladas, de ordinario, por la Constitución Política del país y las leyes reglamentarias que de ésta emanen, también en el ámbito estatal acontece lo mismo. Estas asociaciones no tienen un perfil definido ni funciones precisas en las legislaciones de muchos países, en el capítulo tercero analizo cuatro casos concretos. Sólo un grupo de ellas, que intervienen directamente en el proceso electoral de los Estados democráticos, y que generalmente toman el carácter de *partidos políticos*, y están regidas en la mayor de las veces por una legislación especial.

Las *asociaciones políticas* constituyen una aportación significativa para nuestro régimen democrático electoral ya que estimulan diversas *formas de participación ciudadana*, algunas en *partidos políticos*, otras que no tiene tanta fuerza ni las características establecidas legalmente se traducen en otras formas de *asociación*, como de hecho son las *agrupaciones políticas*. Lamentablemente en nuestros días, no se ha podido superar la laguna conceptual y legal, consistente en definir adecuadamente a las *asociaciones políticas*, distinguiéndolas de los *partidos políticos* y de las *agrupaciones políticas*, ya que actualmente en el orden Federal se encuentran las *agrupaciones políticas* contenidas en el Libro Segundo "De los Partidos Políticos" en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, con lo que implícitamente son consideradas como una forma de participación política contenida dentro de los partidos, lo cual está muy lejos de ser así; en legislaciones electorales abrogadas por el código actual e incluso en las de otras entidades federativas vigentes se les consideran como sinónimos a éstos conceptos.

Se ha llegado al absurdo de encontrar “abogados” que afirman en “libros de texto” que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional es un “partido político armado”.

Ahora bien, las *asociaciones políticas* pueden, de suyo, tener una gran variedad de objetivos y constituirse en grupos de interés o en grupos de presión que influyen en la política de sus respectivos países.

Las *asociaciones políticas* constituyen un género dentro del cual los *partidos políticos* son una especie. La existencia de dichas *asociaciones* es un fruto de la democratización de la idea política de los pueblos occidentales a partir de finales del siglo XVIII. Durante la larga época del absolutismo estatal no hubo ninguna *libertad de asociación política*. Los gobiernos estaban regidos por la voluntad omnimoda de los monarcas absolutos y los súbditos no tenían más que callar y obedecer.

Fueron las revoluciones norteamericana de independencia (1776) y francesa (1789) las que abrieron la puerta a las *asociaciones libres* de ciudadanos. Se les reconoció como un derecho público subjetivo que estaba garantizado por las leyes. De ahí se estableció que las legislaciones inspiradas en las constituciones de las colonias norteamericanas y en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, así como en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y las constituciones francesas de la época revolucionaria reconocieron como un derecho natural e inalienable el de *asociación para fines políticos*.

Las *asociaciones políticas* han sido la base y la expresión de la democracia política principalmente en los siglos XIX y XX, así como en los albores del actual siglo, en los Estados llamados de democracia clásica. Mientras otro tipo de *asociaciones*, como las profesionales, fueron obstaculizadas durante mucho tiempo en nombre de la libertad de industria y de comercio, las *asociaciones políticas* se multiplicaron significativamente como signo de la *libertad de asociación* y de *reunión garantizada* por las constituciones de inspiración liberal.

Ya bien entrado el siglo pasado, y sobre todo después de la Primera Guerra Mundial, las *asociaciones políticas* constituidas por ciudadanos libremente organizados fueron víctima de fuertes ataques por parte de los Estados totalitarios. Tanto el comunismo soviético en Rusia como el fascismo en Italia y el nacional socialismo en Alemania, organizaron Estados absolutos que monopolizaron el poder político e impusieron a sus respectivos pueblos una ideología oficial que no admitía oposiciones o contradicciones. Las *asociaciones políticas* libres fueron suprimidas o proscritas. No quedando más que los *partidos políticos* únicos, como única expresión de la *libertad de asociación política*.

Algo semejante ocurrió en otros países europeos que habiendo repudiado la democracia liberal se organizaron en forma autoritaria; tal fue el caso, de España y Portugal durante los años de 1930 a 1975. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial desaparecieron los Estados totalitarios en Italia y en Alemania y se instauraron regímenes democráticos en dichos países. Algunas décadas después quedaron liquidados los regímenes autoritarios en Portugal y en España y se adoptaron en ellos constituciones democráticas. Con ellos renacieron las *asociaciones políticas* libres.

En países de corte democrático ha habido también ciertas restricciones o limitaciones infundadas a la *libertad de asociación política*. Por razones de política religiosa, racial o de otra índole, se ha restringido la *libertad de asociarse* para asuntos políticos. Se ha llegado incluso a poner trabas constitucionales para formar *asociaciones políticas*. En estos países, en los que hay libertad de discusión, queda sin embargo, siempre abierta la libertad de promover reformas constitucionales o de objetar la legitimidad o justificación de las normas legales o políticas gubernamentales que imponen esas restricciones, así como de impugnar ante tribunales contenciosos, ya sea administrativos o judiciales, cualquier exceso o desviación de poder en la determinación de la licitud o ilicitud del objeto de las *asociaciones políticas*, siendo esta una de las diferencias fundamentales con los Estados autoritarios.

Para los autores Gil Robles y Pérez Serrano, las *asociaciones políticas* son "remedo eufemístico empleado cuando no se quiere utilizar la voz partido político. En un régimen político democrático, ambos conceptos suelen ser equivalentes"¹³, obviamente con lo anteriormente expuesto por los citados autores no estoy para nada de acuerdo, es sabido que en derecho el uso adecuado de los conceptos es algo indispensable, como escribí en líneas anteriores, habría que establecer que no son conceptos sinónimos, aunque podrían servir de equivalentes, **no son lo mismo**, los dos conceptos, y las demás especies de la *asociación política*, tienen naturaleza diferente; los *partidos políticos* son la especie del género *asociación política* compartiendo la misma naturaleza con las *agrupaciones políticas*, las *planillas*, las *fórmulas*, los *comités*, etc., y en sí con cualquier unión de dos o más personas individuales y libres, que realizan actos

¹³ DL PINA, Rafael op cit Pág 113

eminentemente políticos, con un objeto lícito y que han sido constituidas ante la fe de una autoridad competente conforme a una ley previamente establecida; por tanto, no es cierto que se use la voz "*asociación política*" cuando se quiere referir con decoro a los *partidos políticos*. Los *partidos políticos* son una especie del género inagotable que son las *asociaciones políticas*.

Cuando me refiero que el concepto de *asociación política* es inagotable es porque a mi entender la *libertad de asociación* no culmina con los *partidos políticos* o con las *agrupaciones políticas*, existen de hecho diversas formas asociativas, que si bien no están reconocidas *de jure*, si lo están *de facto*, de hecho así han surgido todas éstas, se han tenido que reconocer a través del tiempo por las leyes dado su arraigo social. Por esto considero que las *asociaciones políticas* es un término bastante amplio y no puede agotarse en dos figuras jurídicas como las ya mencionadas, pero si posee características específicas como las que mencioné, amén de la aportación a la vida democrática de cualesquiera sistema liberal.

Algo que debe aclararse, es que, si bien es cierto que la creación de más figuras jurídicas que propicien mayor participación de los ciudadanos en los asuntos políticos del país es deseable, también es cierto que los *partidos políticos* han de ser los únicos que deban seguir participando en los procesos electorales postulando candidatos y, las demás figuras jurídicas existentes y por existir deberán ser entes de interés público con diversos fines, críticos del actuar de las autoridades gubernativas o de los mismos *partidos políticos*, pero no coparticipes en procesos electorales al menos no con candidatos a los cargos que estén en disputa, ya que de lo contrario solo se ocasiona confusión en el electorado, complicando algo que no tiene razón de existir, toda vez que no es su naturaleza.

Por último, a diferencia de algunos constitucionalistas mexicanos que creen que las *agrupaciones políticas* son *asociaciones* transitorias y con fines muchas veces ilegítimos, confundiendo éste concepto con la garantía de reunión tal vez. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales establecía, por ejemplo, en su artículo 55, que "la Comisión Federal Electoral estimulará el desarrollo de las asociaciones políticas nacionales", aunque más adelante establezco mi postura con relación a ésta ley, se le denominó *asociación* cuando debió denominársele *agrupación política*.

De los Partidos Políticos.

Debemos entender por *partido político* toda *asociación* legalmente organizada con el motivo, objeto o fin de alcanzar y ejercer mediante un proceso legítimo el poder en un sistema político.

Dos grandes sociólogos establecen sus posturas sobre el particular, por una parte Max Weber señala que un *partido político* es "...una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste "objetivo" como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea "personal", es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos éstos fines al mismo tiempo"¹⁴ Esta definición no comprende la referencia institucional, por lo que no hace mención del poder político materializado en los órganos de gobierno.

Maurice Duverger, uno de los estudiosos más exhaustivo del tema, comenta que el origen de los *partidos políticos*, propiamente dichos, se remonta a poco más de siglo y medio de existencia; en 1850 había algunas *asociaciones* como grupos parlamentarios, clubes políticos, asociaciones de

¹⁴ BOBBIO, Norberto et al. "Diccionario de Política" 10ª ed, Siglo XXI, México, 1977. Pag. 1153

pensamiento; pero no *partidos políticos*. En el presente los partidos han cobrado una gran importancia en todas las partes del mundo.

El auge alcanzado por los *partidos políticos* no podría explicarse si no se relaciona su historia a la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger establezca que "... el desarrollo de los partidos se encuentra vinculado a la extensión de las prerrogativas parlamentarias y del sufragio, ya que, por una parte, al afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse y, por otra, la universalización del derecho de voto, incentivo la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios"¹⁵.

Así mismo menciona que un partido está formado por dos células madres que son los grupos parlamentarios y los comités electorales unidas por una coordinación permanente entre ambas.

La doctrina está de acuerdo en señalar que el origen de *los partidos políticos* es doble: parlamentario y extraparlamentario.

Los partidos de origen parlamentario y electoral se formaron por representantes populares que en las épocas de elecciones desarrollaban ciertas actividades con el objeto de integrar grupos en el seno del parlamento que tuvieran propósitos políticos definidos.

¹⁵ DUVERGER, Maurice "Los Partidos Políticos" Fondo de Cultura Económica, México, 1996. Pág.16

Los partidos de origen extraparlamentario, son partidos de masas que se desarrollan a partir de la actividad desplegada por organizaciones independientes del parlamento como en el caso de los sindicatos y de los cuales ya se escribió en este trabajo de tesis.

Duverger sostiene que los partidos parlamentarios presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior y afirma que los que provienen de la cima son, en términos generales, más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base. "... en uno, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción; en los otros, por lo contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y limitar, en consecuencia, sus poderes, a fin de conservar el máximo de autonomía"¹⁶

En el presente la doctrina conceptúa a los *partidos políticos* como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros. Al respecto conviene tener presente que Robert Michels concebía a los *partidos políticos* como organizaciones de combate, en el sentido político del término.

En este orden de ideas se puede afirmar que le corresponde a los *partidos políticos* reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al electorado, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes. A pesar de esto,

¹⁶ DUVERGER, Maurice op cit Pág. 21

para Maurice Duverger, se pueden reconocer cuatro elementos característicos en todo partido: el comité, la sección, la célula, y la milicia.

El *comité* es un grupo de elite dentro del partido, no realiza las actividades características de éste como la cooptación de simpatizantes, no realiza propaganda electoral; en cambio la integración de este grupo se realiza por designación, son juntas de notables.

La *sección* es una creación de corte socialista, los partidos socialistas, que han organizado sobre una base puramente política y una estructura directa la han adoptado como un elemento fundamental de su acción. Se conforman de un número de integrantes mucho mayor que los comités, la calidad de los mismo no es alguna en específico.

La *célula* se erige sobre una base profesional, procura reunir a todos los miembros del partido que comparten un mismo lugar de trabajo y son una creación comunista, por tanto se distinguen células de fabrica, de taller, de tienda, de oficina, etc.

La *milicia* es una creación de orden fascista, es una especie de régimen castrense, con disciplina igual a la que siguen los militares pero sus miembros son civiles los cuales están siempre atentos a las indicaciones de sus jefes; la milicia organiza a las minorías y les da los medios de acción violenta.

En cuanto a sus funciones podemos distinguir dos de ellas, tal vez las más importantes, las cuales son las sociales y las institucionales. Las primeras las identificamos con la movilización de la opinión pública, la de representación de intereses y la de legitimación del sistema político. Las

funciones institucionales son las de reclutamiento y selección de élite, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado.

Es conveniente distinguir a los *partidos políticos* de los grupos de presión, término que sirve para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta.

De aquí que con el propósito de diferenciar a estos grupos de los *partidos políticos* se distinga en éstos últimos porque "tratan de conquistar el poder y de ejercerlo: su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al jefe del Estado.

Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo"¹⁷

Si en un principio los *partidos políticos* fueron prohibidos y más tarde apenas tolerados, ello obedeció a que el pensamiento individualista y liberal temía que la disciplina de partido pudiera dar lugar a que se sustituyera la voluntad del pueblo soberano por la voluntad de una minoría partidista.

¹⁷ DU'VERGER, Maurice, op. cit. Pág. 153

Sin embargo, con el paso de los años el proceso de consolidación se vio alentado al amparo de las siguientes consideraciones; en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y, en segundo lugar, a la convicción de que si bien la democracia supone disensos, también requiere que éstos se reduzcan a través de los *partidos políticos* y, sobre la base del sufragio universal, a proposiciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En México el origen de los *partidos políticos* está vinculado a un pasado que tiene que ver con la pugna por conseguir el poder político que oscila entre la vida armada y la invitación extranjera para atemperar dicho ambiente. Así la Revolución de Ayutla resolvió el equilibrio de fuerzas políticas, pero no previó la lucha entre los revolucionarios triunfantes

El golpe de Estado del Presidente Comonfort, que enfrenta una insurrección entre sus propias huestes, facilita el triunfo del gobierno de Juárez inspirado en la legalidad y apoyado por las armas.

La Guerra de Reforma y el Segundo Imperio son dos paréntesis que ponen a prueba ese gobierno legal armado, cuya victoria militar abre para México en definitiva el cambio de la República. De cualquier forma no quedó exento de nuevos mítines militares, como el contenido en el Plan de Tuxtepec, encabezado por el general Porfirio Díaz, quien gobierna por más de tres décadas poniendo como fondo legal a la Constitución de 1857.

En este marco histórico y entrado el año 1900 los hermanos Flores Magón empiezan a publicar su periódico "*Regeneración*"; mientras que en agosto de ese mismo año Camilo Arriaga lanza su invitación a formar el *Partido Liberal*, cuya primera sesión se lleva a cabo en San Luis Potosí; el primero de julio de 1906 se daba a conocer en San Luis Missouri el *Programa del Partido Liberal Mexicano*, cuyos principios se apegaban a fijar la reivindicación económica y social de la Revolución Mexicana.

El *Partido Democrático* se constituyó el 22 de enero de 1909 con un perfil porfirista, pero como adversarios a los científicos, quienes rechazaban la violencia revolucionaria, convocaban a la ciudadanía al libre ejercicio de sus derechos políticos, postulaban la libertad de los municipios, pedían el cumplimiento de las *Leyes de Reforma* y la moralización de la justicia invocando principios de equidad en las materias agraria y laboral. Al frente de este partido estaba Benito Juárez Maza, Manuel Calero y José Peón del Valle. Para hacerle difusión a su movimiento publicaron el periódico "*México Nuevo*".

El *Partido Reelectionista* fue promovido en 1909 por los más connotados porfiristas del grupo denominado "*científicos*", encabezados por Rosendo Pineda, Pedro Rincón Gallardo, Diego Redo, Pablo Macedo y Emilio Rabasa, entre otros. En la Convención Nacional de este partido llevada a cabo el 25 de marzo al 2 de abril, lanzó la candidatura de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia respectivamente, a esta candidatura se aliaron el *Partido Nacional Democrático* y el *Gran Partido Nacional Obrero*; publicaban para la difusión de sus propuestas los periódicos "*La Reección*" y "*El Debate*".

El *Partido Antireeleccionista* fue organizado en mayo de 1909 por Francisco I. Madero, para respaldar la propuesta publicada en su libro "*La Sucesión Presidencial de 1910*", que pretendía evitar la reelección de Díaz, el respeto al voto libre y la elección libre de Presidente y Gobernadores. Como resultado de las pugnas internas de sus miembros de este partido, se fue exterminado y la mayoría de sus miembros fundó en 1911 el *Partido Constitucional Progresista*, mismos que postularía a Francisco I. Madero y José María Pino Suárez para la presidencia y vicepresidencia respectivamente. A ésta fórmula se adhirieron el *Partido Católico Nacional* y el *Partido Independiente*.

El *Partido Católico Nacional* fue fundado en mayo del año 1911 bajo el lema *Dios, Patria y Libertad* e invitaba a los católicos a ejercer sus derechos ciudadanos con todo lo que ello significaba.

El *Partido Liberal Constitucionalista* fue fundado en 1916 por varios jefes militares estando al frente los generales Benjamín Hill, Alvaro Obregón y Pablo González, y postulando a la presidencia a Venustiano Carranza en 1917, a partir de ésta situación se comienza a dar la incorporación de los notables de los *partidos políticos* triunfantes en las elecciones a los cargos principales del gobierno Federal.

El *Partido Socialista del Sureste* fue fundado en 1916 encabezado por Felipe Carrillo Puerto, su presencia se hizo sentir en el sureste del país durante la gubernatura del mismo Felipe Carrillo.

El *Partido Nacional Cooperativista* fue una de las más fuertes fuerzas políticas del país, fue fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens con grupos medios de la sociedad, en especial estudiantes y profesionistas. En este mismo año Luis N. Morones fundó, junto con otros dirigentes de tendencia reformista, el *Partido Socialista Obrero*, cuya derrota electoral provocó que algunos de sus dirigentes se incorporaran en la fundación de la *Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)*.

Posteriormente el órgano político de la CROM sería el *Partido Laborista Mexicano*, fundado en 1919 por Luis N. Morones quien apoya la candidatura de Obregón.

El *Partido Nacional Revolucionario* fue fundado en 1929 por el general Plutarco Elías Calles, con el firme propósito de pasar de una etapa de caudillos a otra de instituciones, bajo el lema "*Instituciones y Reforma Social*" paso por encima con la candidatura de Pascual Ortiz Rubio sobre José Vasconcelos y Pedro Rodríguez Triana. Prácticamente funcionó como partido único durante diez años, transformándose el 30 de marzo de 1938 en el *Partido de la Revolución Mexicana*, siendo Presidente el general Lázaro Cárdenas, estableciendo como nuevo lema "*Por una Democracia de Trabajadores*". El 18 de enero de 1946 nuevamente se transforma para denominarse *Partido Revolucionario Institucional* con el lema "*Democracia y Justicia Social*".

El *Partido Acción Nacional* tuvo su origen en asamblea celebrada en septiembre de 1939 en la Ciudad de México, impulsado principalmente por Manuel Gómez Morín, Miguel Estada Iturbide, Jesús Guiza y Acevedo, otorgándosele el registro el 2 de julio de 1948, se consolidó durante mucho tiempo como la segunda fuerza política del país, después de 61 años finalmente alcanza, con la candidatura de Vicente Fox Quesada en julio de 2000, la presidencia de la República

terminando con la hegemonía del **Partidos Revolucionario Institucional** que por más de 70 años ejerció el poder.

En 1974 fue formado el *Partido Mexicano de los Trabajadores* por Heberto Castillo, Demetrio Vallejo y Cesar del Angel, con el objeto de instaurar una sociedad en la que los medios de producción fueran de propiedad social y no de una minoría privilegiada. El 29 de marzo de 1987 se fusionó con otras organizaciones políticas para formar el *Partido Mexicano Socialista*.

En 1982 fue fundado el *Partido Socialista Unificado de México*, que postuló a Arnaldo Martínez Verdugo como candidato a la presidencia, ese mismo año se convirtió en la tercera fuerza electoral del país obteniendo 17 **Diputados** de representación proporcional en la LII Legislatura Federal.

En 1948 fue fundado el *Partido Popular*, más tarde sería el *Partido Popular Socialista*, por Vicente Lombardo Toledano.

En 1975 fue fundado el *Partido Demócrata Mexicano*, así como el *Partido Socialista de los Trabajadores* transformándose en 1987 en el *Partido del Frente Cardenista y Reconstrucción Nacional*, actualmente *Partido de la Revolución Democrática*.

El PT fue fundado en 1990 y el PVEM en 1991. Actualmente estos dos partidos más el PRI, PRD y PAN, son los que mantienen la hegemonía en las elecciones de todo el país desde las elecciones de 1994, sin embargo, en las pasadas elecciones federales del año 2000, surgieron nuevos *partidos políticos* como el *Partido de la Sociedad Nacionalista*; *Partido Ahanza Social*;

Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional y el *Partido del Centro Democrático* quien no alcanzara los suficientes votos para mantener su registro. Los cuales optaron en su mayoría por crear *alianzas* con cualquiera de éstos partidos o bien entre ellos como el caso del el PVEM y el PAN que dieron origen a la *Alianza por el Cambio* misma que resultó histórica.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segunda Legislatura, como órgano plural está integrada con la representación de siete *partidos políticos*; sus asientos están distribuidos de la siguiente manera: *Partido de la Revolución Democrática*, 19 Diputados; *Partido Acción Nacional*, 17 Diputados; *Partido Revolucionario Institucional*, 16 Diputados; *Partido Verde Ecológico de México*, 8 Diputados; *Partido Democracia Social*, 3 Diputados; *Partido Convergencia por la Democracia*, 2 Diputados; y *Partido del Trabajo*, 1 Diputado.

Los Diputados pertenecientes a un mismo *partido político* constituyen un grupo *parlamentario* y se coordinan para actuar en forma orgánica en los trabajos propios de la Asamblea.

La participación de siete *partidos políticos* en la Segunda Legislatura de la Asamblea Legislativa, se puede interpretar de diversas formas, sin embargo, a mi parecer no todos los *partidos* que la conforman tienen un real interés en el Distrito Federal, esto lo vivimos desde las primeras campañas electorales que se registraron en esta entidad, muchos candidatos sólo se concretaban a adherirse a las candidaturas federales o bien al carisma del candidato emblemático de determinado partido. Se debe establecer la libre asociación en *partidos políticos* en el Distrito Federal que enriquezca el pluralismo ideológico en nuestra legislatura local.

Por todo esto, aunque con el riesgo latente que entraña la *partidocracia* en su forma impura, los Estados modernos liberales difícilmente podrían cumplir sus funciones representativas y de gobierno en un sentido democrático sin la existencia de *partidos políticos*. Por tanto, estas formas de *asociaciones políticas* son esenciales en los regímenes liberales, resumiéndose que los *partidos políticos* "No previstos por el modelo democráticos, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación..."¹⁸

1.1.5. SISTEMA DE PARTIDOS.

Uno de los elementos base del modelo democrático es la designación de los gobernantes mediante el sufragio universal, es decir, por elecciones libres que permitan el acceso de cualquier ciudadano al ejercicio del poder público, por otro lado, es también la posibilidad de que los ciudadanos elijamos entre varias opciones de candidatos a quienes han gobernamos.

En éste orden de ideas, la mayoría de las constituciones vigentes que adoptan el sistema liberal establecen un sistema republicano, democrático y representativo. Debemos de partir de la idea de que el poder, en su acepción moderna, dimana del pueblo y no de la "gracia de Dios", lo cual se traduce en la soberanía, misma que es única e indivisible, es una sola voluntad nacional que entraña y da origen a la existencia de *partidos políticos*.

Los *partidos políticos* son hoy en día asociaciones adoptadas tanto en sistemas autoritarios como en los regímenes liberales, tanto en países subdesarrollados como en aquellos

¹⁸ DU VERGER, Maurice op cit Pág. 85

denominados de primer mundo. De hecho resulta por demás establecer algún país en dónde no exista por lo menos un *partido político*.

La función que tiene un *partido político* en un Estado es muy importante ya que legitima la función de gobierno de la autoridad política, crea una cultura de crítica mejor informada y equilibra los intereses de las diversas *asociaciones políticas*.

Para Maurice Duverger el *Sistema de Partidos* se distingue a partir de varios elementos distribuidos en dos series, se debe tomar en cuenta la estructura interna de cada partido integrante del sistema, de aquí que puedan existir *Sistema de Partidos* centralizados y de partidos descentralizados, de partidos totalitarios y de partidos especializados, de partidos flexibles y de partidos rígidos, etc. Por otro lado, Duverger distingue elementos de análisis, tales como el número de partidos, las dimensiones respectivas, las alianzas, la localización geográfica, la repartición política, etc.

En efecto, en algunos países un solo partido tiene el monopolio de la actividad política legalmente; así es como en estos sistemas unipartidistas, generalmente todas las personas con capacidad para votar y que deseen participar deben de integrarse a ese partido y escalar dentro de sus filas, debe entenderse que por regla general estos sistemas están estrechamente vinculados con una dictadura donde cualquier indicio de creación de un partido de oposición es suprimido por la fuerza incluso.

Los sistemas bipartidistas gozan de una mayor legitimidad entre los ciudadanos de un país, ya que en este sistema cabe la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda elegir con quien concide más.

El *Sistema de Partidos* "es el marco general en el que se desenvuelven los partidos y su actividad, y está integrado fundamentalmente por los mismos partidos y por la red de interrelaciones que establecen entre sí, pero que comprende adicionalmente las relaciones de los partidos con el resto de la sociedad civil y con las instituciones de gobierno"¹⁹. Este sistema está dado en relación con los factores culturales e históricos propios de cada país, así también por rasgos generales y comunes como lo es el sistema electoral por ejemplo.

Cuando un *Sistema de Partidos* es superior a tres y estos tienen una relevancia en dicho sistema, la calificación de multipartidismo es válida. Este aspecto es muy importante, toda vez que el multipartidismo es la regla en la mayoría de los países practica este tipo de sistema, aunque no necesariamente son los países más desarrollados o en los que se encuentre consolidada una democracia.

Lo que podemos destacar, de esta tripartición de sistemas, es que tanto es malo un unipartidismo como un multipartidismo extremo, ya que en ambos casos no existe una real competencia.

¹⁹ MARTINEZ SOSPEDA, Manuel "Introducción a los Partidos Políticos" Ariel, España, 1996. Pág. 115

Por otra parte, no debemos confundir el sistema unipartidista con el de partido dominante, este último se puede dar, tanto en el bipartidismo como, incluso, en el multipartidismo, este sistema se da cuando un partido sobrepasa notable y duraderamente a los demás partidos en un periodo razonable, por tanto, se establece en el poder de manera hegemónica, así se llega a confundir a los titulares de los órganos de gobierno con los mismos militantes del partido en cuestión. El sistema de partido dominante tiene como principal cualidad la de permitir la estabilidad gubernamental en una sociedad dividida, alineando las fuerzas reales de poder en un solo sentido, propiciando un congelamiento de la transición o alternancia del poder. El sistema de partido hegemónico es el extremo del sistema anterior ya que en este caso un partido gana todos y cada uno de los comicios a todos los niveles y la identificación de partido y régimen es total.

1.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS DEL DERECHO DE ASOCIACION EN MEXICO, COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

En este apartado, comenzare el estudio de los precedentes que han hecho del *derecho de asociación* una *garantía individual*, así por tanto, empiezo por el contenido de las diversas constituciones que han tenido vigencia en nuestro país a partir de 1812 y hasta 1857. En este periodo, que se traduce en un recorrido por la historia de México, intentare describir de manera adecuada los sucesos que gestan la *libertad de asociación*.

Es importante destacar la regulación que se tiene del *derecho de asociación* en la Constitución de 1917, no sólo por que es la constitución vigente, sino por el contenido que se da en ella, es una constitución que recopila muchos de los logros en materia de derechos del ciudadano.

El respeto a la *libertad de asociación* se consagra en el artículo 9º constitucional y es, una *garantía individual*, es decir una seguridad que el Estado proporciona a los gobernados, amen de ser el objeto de estudio del presente trabajo de tesis, motivo por el cual considero de destacar el bosquejo histórico de éste precepto constitucional.

Por la importancia que tiene, y por tratarse finalmente de la entidad federativa en donde se pretende materializar la tesis propuesta en éste trabajo, considero analizar conjuntamente algunos eventos históricos que ha sufrido la Ciudad de México con la del *derecho de asociación* a lo largo de estos casi dos siglos.

1.2.1 ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES DE 1812, 1814, 1824, 1836, 1843 Y 1857.

En esta parte de la tesis analizaré las diversas constituciones que han influido de manera más cercana en nuestra actual Ley Fundamental, Destacando la evolución jurídica de las *asociaciones políticas* y su influencia en el Distrito Federal. Así he de comenzar con dos constituciones que en la práctica no tuvieron vigencia en nuestro país, pero si sentaron bases que perduran en la actualidad.

En la Constitución de 1812

La Constitución de 1812, que es conocida como la Constitución de Cádiz ya que se crea en España por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812, y se aplica en México (Nueva España), como colonia española que era. Sin embargo, como ya se ha destacado, la vigencia de esta ley fue efímera. El 30 de septiembre de 1812 se aplica como ley suprema en la Nueva España, pero fue suspendida por decreto de Fernando VII de Borbón el 4 de mayo de 1814 publicado el 17 de septiembre del mismo año, con lo cual concluyó su vigencia; aunque posteriormente se intentara restablecer su observancia.

En esta Constitución emitida por las Cortes de Cádiz se establecía la liquidación de los fundamentos económicos y jurídicos sobre los que se asentaba el Antiguo Régimen; e este ordenamiento legal, con la que España se abre al constitucionalismo, aspirando a levantar una nueva estructura jurídico-política del Estado. En este sentido se ha dicho que la obra de Cádiz es la primera piedra de un edificio por construir.

La Constitución de Cádiz establecía una división de funciones en el ejercicio de gobierno, de la siguiente manera: la de legislar estaba a cargo de las Cortes y también del Rey; la facultad de hacer ejecutar las leyes era potestad del Rey; la potestad de aplicar las leyes en los ámbitos civil y penal, se depositaba en los Tribunales establecidos en ley.

De estas funciones gubernativas, sólo las Cortes, y para el gobierno interior de los pueblos también los alcaldes, procuradores síndicos y regidores, eran integradas por individuos electos mediante el sufragio en elecciones indirectas de manera que los ciudadanos de cada pueblo acudían a emitir su voto por determinado número de electores que posteriormente elegirían a

pluralidad absoluta de votos a los encargados de dichos cargos, de tal forma que el ciudadano en sí no votaba directamente, sino que delegaba esa función en otros "electores" sin que mediare *partidos políticos* o alguna *asociación política* de otra naturaleza.

Cabe destacar que también se establece el concepto de soberanía. Esta se encuentra asociada con la representación en las Cortes, ya que como establece el artículo 3 "La Soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales"²⁰, y como he mencionado anteriormente, la potestad de elaborar las leyes estaba a cargo de las Cortes, mismas que eran integradas por Diputados electos por los ciudadanos españoles y que representan a la nación según el artículo 27 de dicha constitución, y cuyo encargo duraba dos años, dichas elecciones se realizaban mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia en la forma que se ha descrito anteriormente.

En la Constitución de 1814

El esfuerzo de Ignacio López Rayón, en su obra *Elementos Constitucionales*, por elaborar una constitución que rigiera a la Nueva España, en la ausencia de Fernando VII, príncipe de Asturias, hijo de Carlos IV, causó eco en las ideas de José María Morelos y Pavón para elaborar su obra cumbre *Sentimientos de la Nación*, que sirviera de base junto con las ideas de Rayón.

Una vez después de que Morelos tuviera algunas diferencias con los vocales de la Junta de Zitácuaro, éste convocó a un congreso, denominado del *Anáhuac*, el cual tuvo que andar errante

²⁰ ILENA RAMIREZ Felipe "Leyes fundamentales de México 1808-1997" 20°. Puebla, México, 1997 pág 60

durante algún tiempo. sin embargo, finalmente el 22 de octubre de 1814 fue sancionada la Constitución precisamente en Apatzingán, así el Maestro Felipe Tena Ramírez nos narra parte de éste pasaje histórico: "D. José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales e la unta de Zitácuaro,

Rayón, Liceaga y Berduzco; como suplentes, Bustamente, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan)"²¹

Un año antes, prácticamente, de la sanción de ésta constitución, también se lleva a cabo el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*, con la cual quedaba abolida toda dependencia con el trono español.

Esta constitución trae consigo algunos adelantos para la vida democrática, aunque esencialmente era muy semejante a la *Constitución de Cádiz*, diferenciaba con ella radicalmente, en que se establece para México un gobierno propio y autónomo, basado en división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además de derogar las desigualdades que tuvieran como origen la raza o la clase social y de suprimir la tortura. Por otro lado, también en este ordenamiento legal se recogían los principios ideológicos del movimiento insurgente.

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe op. cit. Pág. 28

A la iglesia se le reconocían grandes atribuciones en materia política-electoral, de hecho legalmente mantenía una gran influencia en los procesos electorales, secuelas de lo que había sido la Constitución de 1812, esto lo ordenaban los artículos 64 a 69 de tal ordenamiento.

Al propósito de esta consideración, este proceso electoral se llevaba a cabo de manera indirecta por aquellos que eran considerados como ciudadanos, y por tanto éstos podían acudir a emitir su voto a favor de electores mismo que eligieran a quien consideraran aptos, amén de que cumpliera con los requisitos legales, para ejercer los cargos de que se tratase.

El Supremo Congreso era el órgano en el que se depositaba las facultades más amplias, tales como las de legislar y de elegir a los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, entre otros.

Los intentos por lograr la emancipación de trono español llevan a diversos esfuerzos por personajes históricos como Vicente Guerrero y Francisco Javier Mina. "Los principios político-jurídicos sobre los que descansaba la ideología de la independencia nacional adoptados en el Acta de emancipación de 1813 y en la Constitución de Apatzingán, desgraciadamente no fueron proclamados, de la manera enfática y categórica como se consagraron en dichos documentos, por los continuadores de los movimientos libertarios posteriores, pues la audaz y heroica aventura de Francisco Javier Mina en 1817 realmente se tradujo en una lucha fracasada contra el gobierno de Fernando VII y no contra la dominación española en México, y la tenaz erguida resistencia que don Vicente Guerrero opuso a las autoridades virreinales en el sur de la Nueva España no representaba la pujanza suficiente para lograr un triunfo definitivo sobre sus

adversarios que hubiera producido de inmediato la emancipación de nuestro país y su organización como Estado soberano”,²²

Sin embargo, en el fondo las cosas siguieron igual, las decisiones respecto de nuestro país se seguían dando desde el reino español protegiendo y promoviendo la creación de un régimen monárquico con tendencias absolutista, que era contra los intereses por los que luchaba el movimiento insurgente.

En la Constitución de 1824

La idea de libertad estaba profundamente arraigada en los pueblos de la América Hispánica por lo que el primer lugar en donde dio frutos fue precisamente en la Nueva España, lugar en el que encontró eco el grito de independencia y libertad que dio origen a la lucha de los insurgentes, quienes después de muchos contratiempos vieron coronado su esfuerzo al lograr la Independencia, cuyo momento simbólico y culminante está representado por la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, estando al frente Agustín de Iturbide, el día 27 de septiembre de 1821, “...al entrar triunfante en la vieja capital de la Nueva España el ejército trigarante después de una campaña militar contra las fuerzas virreinales que duró escasamente siete meses, posibilitó la aplicación de las bases gubernativas proclamadas en el Plan y Tratados...”²³ Posteriormente con la firma de los Tratados de Córdoba, fue instalada la *Junta Provisional Gubernativa*, con Agustín de Iturbide como titular, y se dejó en libertad a los integrantes de la Corte del Imperio para que se designaran al Monarca en caso de que los infantes españoles no aceptaran la Corona, pero tres meses después de haberse puesto en

²² BURGEO ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano* Porrúa, México, 1996 Pág. 77

²³ BURGEO ORIHUELA, Ignacio *op. cit.* pág. 85

función el Congreso, Iturbide se proclamó el 21 de mayo de 1822 como Emperador, sin alterar la estructura de gobierno en la ciudad.

Antonio López de Santa Ana, reinstaló el Congreso, obligando a declinar a Iturbide ante el mismo constituyente, terminando así, un imperio efímero y quedando la Nación libre para constituirse como mejor quisiera; por ello, se presentó el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* como un proyecto que proponía adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, lo cual fue aprobado el 31 de enero de 1824, reafirmando la independencia.

Esta constitución es por demás importante en el tema que analizo, ya que es aquí donde se establece por vez primera, y de manera práctica, el Estado Mexicano como República representativa, popular y federal; además es en ésta constitución donde queda debidamente integrada la federación con los Estados y provincias que en esa época existían, así también que la capital de los Estados Unidos Mexicanos sería la Ciudad de México, por este motivo el Distrito Federal tuvo su origen en el artículo 5º fracción XXVIII, que consignó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el "elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder legislativo de un Estado".²⁹ La razón de que sea una República, obedece principalmente a la necesidad de tener la certeza de que las personas que estén al frente de los cargos de gobierno sean removidos de manera periódica y permanente; de tal manera ningún cargo será de manera perpetua, vitalicia, o de

²⁹ TENA RAMIREZ, Felipe op. cit. Págs. 175-179.

cualquier otra naturaleza distinta; y también de ésta manera evitar vicios históricos de un inadecuado uso del poder público.

Se establece expresamente la división de funciones gubernativas en Legislativa, Ejecutiva y Judicial que rigieran a toda la República y análogamente se designaron las mismas divisiones de funciones en el orden local para los Estados miembros de la Federación, sin embargo, en el Distrito Federal ésta situación no fue la misma que en las demás entidades federativas.

La presidencia de la República se depositaba en un Presidente y un vicepresidente, ante la ausencia de ambos, asumiría el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el presidente de la Corte entre tanto la Cámara de Diputados elegía uno interino o, en recesos de ésta, el Consejo de gobierno. Dicho Consejo era un cuerpo colegiado integrado por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada Estado.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General el cual lo ejercía a través de dos cámaras, una de diputados cuyos miembros eran elegidos en su totalidad cada dos años, y otra de senadores, la cual estaría integrada por dos miembros por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos en sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Una de las facultades importantes, a destacar, es la que tenía el Congreso General y que se consagraba en el artículo 50, en su fracción XXVIII, misma que consistía en elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, o sea, un Distrito Federal, así mismo éste precepto concedía la facultad de ejercer en su jurisdicción las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

Es en ésta constitución, donde por vez primera, se establece un territorio en específico que sirva de residencia a los Poderes Federales. Así es como mediante Decreto fechado el 18 de noviembre de 1824, en donde se ordenó que fuera en la Ciudad de México dónde residieran los Poderes Federales y que su Distrito sería el comprendido en un círculo cuyo centro fuera la Plaza Mayor de la Ciudad y su radio de dos leguas o 8,800 metros.

El decreto establecía en su artículo 4º, que el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaba exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General. La función legislativa para el Distrito Federal quedó a cargo del Congreso General, por lo que éste adquirió una doble naturaleza, toda vez que quedó investido de facultades para expedir leyes para toda la República y, al mismo tiempo, que quedó facultado para expedir leyes para el Distrito Federal, lo que significa que además de ser el Congreso General, fue el Congreso local del Distrito Federal. En cumplimiento de estas facultades se expedieron diversas leyes para esta entidad.

El Presidente de la República asumió la responsabilidad administrativa, adquiriendo también una doble naturaleza, es decir, fue el titular del Poder Ejecutivo en el ámbito federal y al mismo tiempo fue el gobernador nato de la Ciudad de México pudiendo designar a una persona de su confianza que quedara al frente del gobierno de ésta entidad federativa.

Como consecuencia de esto, el Congreso General expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando esta nueva dependencia para que se gobernara poniendo al frente del mismo a un jefe que se denominó precisamente Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción quedó como facultad del Presidente de la República. Es así

como desde 1928 y hasta bien entrado el año de 1997 habíamos tenido un Departamento administrativo y un jefe de ese departamento al frente del gobierno del Distrito Federal designado por el titular del Poder Ejecutivo.

Los ciudadanos del Distrito Federal no habíamos podido tener un gobierno democrático hasta finales del año 1997, ya que sus autoridades no eran electas por medio del voto ciudadano, sino que eran impuestas por la voluntad de autoridades federales de acuerdo a la concepción tradicional de que el Distrito Federal no es un Estado libre y soberano como los demás, sin embargo, en 1987 en el gobierno del Licenciado Miguel De la Madrid, se crea la Asamblea de Representantes y con ello el primer avance en la elección de representantes de los ciudadanos, siendo esto lo que ha generado los cambios sustanciales en nuestra entidad federativa apoyadas por diversas agrupaciones y partidos políticos.

En las Constituciones de 1836 Y 1843

En este periodo comenzamos con la participación fáctica de los *partidos políticos*, surgiendo el *Partido Liberal* y el *Conservador*, los cuales se diferenciaban en su plan de acción, por lo que el primero impulsaba la forma de gobierno republicana, democrática y federativa; mientras tanto, el *Partido Conservador* difería totalmente con esto. "De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador."²⁵

²⁵ IENA RAMIREZ, Felipe op cit. pág. 199

Al sustituirse el régimen Federal por uno Central surgió la Constitución de 1836, conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales" publicadas por "Bando solemne" el 1º de enero de 1837, siendo entonces cuando el Distrito Federal cambió de denominación por el de Departamento de México.

Así es como en la Sexta Ley desapareció el Distrito Federal incorporando su territorio al Departamento de México, ordenándose que la República Mexicana quedará dividida en Departamentos, éstos en Distritos, y los Distrito en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos "en cada Departamento había un Gobernador designado por el Gobierno General de entre una terna propuesta por la Junta Gubernativa"²⁶.

Por tanto, el Distrito Federal se dividió en los Partidos de Coyoacán, Tlalnepantla y Ciudad de México, contando con representación política en la Cámara de Senadores, e incorporándolo al Departamento General de México, cuya capital era la Ciudad de México, que al mismo tiempo era la Capital de la República. Por lo demás, el territorio mexicano se dividió en tantos Departamentos como el número de Estados existía a esa fecha.

Al frente de los gobiernos de los Departamentos había gobernadores y Juntas Departamentales electas popularmente, las cuales proponían a aquellos para su posterior designación del Supremo Poder Ejecutivo. Las Juntas hacían el papel del Consejo del Gobernador

²⁶ Ibidem Pág. 239.

teniendo facultades económicas municipales, electorales y legislativas que explicara la ley particular.

La euforia del movimiento federalista aceleraron las reformas constitucionales a las "Siete Leyes", sin embargo, con el movimiento de Santa Anna apoyado por el general Valencia, que culminó con la destitución del Presidente Bustamante, también terminaría la vigencia del proyecto constitucional de 1836.

En el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847

Aquí encontramos antecedentes importantes para los efectos de la presente investigación, los cuales tiene que ver ya directamente con la *garantía de reunión* y con el Distrito Federal.

El primero al que me he de referir es a la participación de don Mariano Otero, quien fuera el único miembro en no estar de acuerdo con el Dictamen realizado por la Comisión de Constitución. Este voto particular hizo reflexionar posteriormente al Congreso en general, comenzando la discusión el 22 de abril, sobre la creación del Acta de Reformas propuesta por Otero, "con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22"²⁷

²⁷ TENA RAMIREZ, Felipe op cit. Pág 441

El esfuerzo de don Mariano Otero se reflejó en el Acta de Reformas dónde se incluía íntegramente el artículo 2º, en éste precepto se contenían dos garantías individuales que eran la del derecho de petición y la de *reunión*, aunque ésta última tan sólo se tratase para la discusión de asuntos públicos sin que se especificara el carácter político. Sin embargo, éste antecedente, podemos decir que es el primero, en verdad contundente, de lo que sería posteriormente el artículo 9º de nuestra actual Constitución.

Así también en su artículo sexto de esta Acta de Reforma se establecía que los Estados de la Federación seguirían siendo los mismos que se expresaron en la Constitución Federal, así como los creados con posterioridad pero conforme a ella. En su párrafo segundo, y a mi entender, se le concedía la calidad de Estado de la Federación al Distrito Federal, ya que se anotaba en dicho precepto legal que "Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores", éstas facultades sólo se le concedían a los Estados y se especificaba claramente que era la *sede* de los poderes federales.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Se denominó al Distrito Federal "Departamento de México" en una clara tendencia por el sistema centralista, sin embargo, cuando se restauró el sistema Federal, Santa Anna ordenó que los Estados se denominaran simplemente "Departamentos", pero el clima de guerrilla, así mismo, como el Plan de Ayutla acabaron con su gobierno. Como consecuencia del triunfo de la Revolución de Ayutla presidida por Juan Alvarez, se instituyó entonces el Gobierno Provisional de Ignacio Comonfort, mismo que el 15 de mayo de 1856 expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, estableciendo las Bases de Gobierno, mientras tanto, se

expedia la constitución y se encomendaba el gobierno de los Estados y de la Capital a un Gobernador designado; se restauraron los Ayuntamientos y en el caso de la Ciudad de México se compuso de un Presidente, quince Ediles y dos Síndicos.

En su artículo 23, se establecían ambas garantías consagradas en el *Acta Constitutiva y de Reformas*; es decir, la del *derecho de petición* y el de *reunión*, pero condicionaba la participación en las elecciones para efectos de emitir el voto sólo a aquellos que fuesen ciudadanos. Para los efectos de éste Estatuto Orgánico, se entendía por ciudadano a todo mexicano, ya por nacimiento, ya por naturalización, que hubiera cumplido dieciocho años de edad, que tuviera un modo honesto de vivir y que no hubiera sido condenado en proceso legal a alguna pena infame.

En el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* se establece la relación entre el *derecho de reunión* y el de obtener determinados requisitos para poder ejercer el voto, es decir, adquirir la ciudadanía, lo cual nos invita a la reflexión de que en éste momento se abría la posibilidad a que un grupo de personas pudieran deliberar, criticar y proponer nuevas alternativas en la manera de gobernar. Aunque en ese momento sólo se hiciera alusión al *derecho de reunión* y no al de *asociación*, que como se sabe, no es lo mismo, significó un avance considerable.

En la Constitución de 1857

En la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 se llevó a cabo la reunión del Congreso Constituyente hecha a convocatoria de Juan Alvarez y modificada finalmente por Ignacio de Comonfort para que se llevase a cabo en esta fecha. Uno de los puntos que se trataron en un

comienzo, era el que giraba en torno a la posibilidad de restablecer la Constitución de 1824 o la creación de una nueva constitución, "Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición...el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrada en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución"²⁸

Esta constitución que es la base del Estado Liberal, se profieren dos aspectos relevantes, uno relacionado con el Distrito Federal y el otro con el nacimiento del *derecho de Asociación*.

En el proyecto de constitución se establecía el contenido del artículo 9º en otro artículo (en el 22 para ser precisos), siendo aprobado por unanimidad de los Diputados presentes. En este precepto se garantiza la facultad de los ciudadanos de *reunirse y de asociarse* con cualquier objeto, siempre y cuando seas de manera pacífica y lícita.

El 26 de noviembre de 1856 el Congreso Constituyente formuló un Dictamen en donde proponía que el Distrito Federal tuviera como lugar de residencia el Estado de Aguascalientes, con el propósito de que los funcionarios de la Federación no trabajaran en

un ambiente de lujos y placeres, situación que prevalecía en la Ciudad de México, así surge un nuevo tema polémico al seno del Congreso Constituyente, aunque no por mucho tiempo, ya que

²⁸ TENA RAMIREZ, Felipe op cit Pág. 597.

finalmente, y nuevamente, triunfaron aquellos que defendían a la Ciudad de México como asiento de los Poderes Federales, quedando expresamente en el artículo 46 de la Constitución de 1857 que el Estado del Valle de México se erigirá cuando los Poderes Federales cambien de residencia.

Así también, en esta Constitución de 1857 se estableció que el Congreso sería el único facultado para cambiar la residencia de los Poderes Supremos de la Federación, así lo establecía el artículo 72 fracción V, es decir, la disposición de la Constitución de 1857, significaba, que si no había cambio alguno en lo referente al lugar de residencia, la Ciudad de México seguiría representando al Distrito Federal y tendría como único órgano para legislar al Congreso, encargando éste, del arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base, según el artículo en comento, el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Como señale anteriormente, es muy importante el contenido de este texto legal ya que organiza un país que venía de etapas históricas por demás difíciles y sangrientas; en él se introdujeron novedades importantes y trascendentales. En lo referente al Distrito Federal, por ejemplo, a sus ciudadanos se les otorgaba el derecho de elegir a sus autoridades de manera popular, si bien es cierto, no se hablaba de "voto" en el sentido estricto de la palabra, puede entenderse que lo hacían o lo podrían haber hecho mediante mecanismos similares, sin embargo lo realmente relevante y lo cual merece subrayarse, es la facultad depositada en los ciudadanos de elegir a sus autoridades Políticas, Municipales y Judiciales, independientemente de la ubicación territorial del Distrito Federal, o sea, no importando que éste cambiara de residencia, ya que de cualquier forma, el derecho lo tenían los ciudadanos; es también en esta Constitución donde por

vez primera se habla del Estado del Valle de México, denominación que tendría el Asiento de los Poderes Federales si estos cambiasen de residencia.

El 31 de octubre de 1901, se modificó la Constitución en su artículo 71 fracción VI, quedando la organización del Distrito Federal bajo el control del Congreso de la Unión, convirtiéndose éste en su Órgano Legislativo, y suprimiéndose el derecho de los ciudadanos de elegir a sus autoridades pasando a ser ciudadanos de segunda.

En la Ley Orgánica de Organización Política y Social del 28 de marzo de 1903, se dividió al Distrito Federal considerándolo parte integrante de la Federación, aunque su régimen interno quedó dividido en Trece Municipalidades y al frente de cada una, fue colocado un Prefecto, nombrado por el Presidente de la República y el Congreso como legislador para el Distrito Federal; dicho Prefecto no era independiente, fue así como la citada ley orgánica, "obedeciendo a la tendencia del Porfiriato para eliminar el Régimen Municipal, hizo del Distrito Federal una dependencia más del Ejecutivo de la Unión"²⁹

En el Decreto del Ayuntamiento de la Ciudad de México de 1861

Este Decreto se expidió durante la gestión administrativa de Benito Juárez, sus efectos prácticos eran los de crear subdivisiones administrativas en el Distrito Federal, creándose de ésta manera los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, así como la figura jurídica de un Gobernador para el Distrito Federal como autoridad política, aunque no era electo sino designado por el Presidente de la República.

²⁹ BURGEOA ORIHUELA, Ignacio op cit. Pág. 935-937

En 1863, fueron establecidas las Prefecturas Imperiales, grandes divisiones territoriales en que se dividió el Distrito Federal y se ubicó a éste dentro del creado Departamento del Valle de México, situación que prevaleció durante el Gobierno del Emperador Maximiliano "la Prefectura era un edificio u oficina ubicada dentro de una circunscripción administrativa en la que una persona llamada prefecto (jefe de la administración civil de dicho oficio, cargo análogo al de un Gobernador de Provincia), ejercía su poder dentro de un territorio o jurisdicción"¹⁰

En los Decretos de 1898.

Estos fueron dos decretos expedidos por el Congreso de la Unión con fechas de 15 y 17 de diciembre de 1898, respectivamente, y en ellos se dividía nuevamente al Distrito Federal en una Municipalidad y seis Prefecturas; en ésta división se firmaron los primeros convenios de límites entre el Distrito Federal y el Estado de México, que trazaron líneas rectas utilizándose como poste para señalar dichos límites los centros circunvecinos; así pues, la parte que se encontrara dentro del Valle era del Distrito Federal, mientras que la parte externa sería del Estado de México y Morelos; en 1899 fue dividido nuevamente el Distrito Federal en Prefecturas y Municipalidades para facilitar su régimen interno. A partir de este momento comenzó un régimen de importancia para el Distrito Federal, porque sus prefecturas ejercían el poder de mando sólo en sus Municipalidades asignadas; lo cual podría considerarse como un antecedente de la organización político administrativa actual, sobre todo porque el nombre de Prefecturas y el de Municipalidades son iguales a las que hoy en día conocemos; cada Municipalidad se gobernaba

¹⁰ CABANELLAS, Guillermo "Diccionario de Derecho Usual", 8ª edición, Ed Heliasa, Argentina, 1974 Págs 349-350

por sí misma, teniendo como eje a la Prefectura con la que se relacionaba y respondía directamente formando una estructura o Unidad Política.

1.1.2. CONSTITUCION DE 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años. Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se consideró más adecuado la creación de una nueva Constitución general, la cual se promulgó el 5 de febrero de 1917, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera constitución social en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con Diputados de todos los Estados y Territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J.

Mujica, Luis G Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos y profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "*garantías individuales*". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, este último dejó de ser unicameral para dividirse en dos cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores.

Así también, en esta etapa de la historia tuvieron un mayor auge los *partidos políticos* en México, todos ellos se preparaban para las futuras elecciones, gozando de la *garantía de asociación* consagrada en la Constitución del 57, la mayoría de éstos postulaban a Madero para la presidencia y se pluralizaba la candidatura para el cargo de vicepresidente. En el Distrito Federal, realmente, desde 1928 los ciudadanos que habitaban en esta entidad quedaron relegados de la posibilidad de elegir mediante el voto universal, libre, directo y secreto, a sus autoridades político-administrativas con la supresión de los Municipios y de los Ayuntamientos.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los Estados. En este marco se creó el Municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia Ley Fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular y que analizare en este trabajo más adelante.

Previo a la elaboración de la Constitución de 1917, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, elaboró un "*Proyecto de Constitución*", el 1º de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro. en el se establecía, en su artículo 9º, la *garantía de reunión y de asociación*, misma que contenía el supuesto de cuando debía considerarse ilegal una reunión y por tanto disuelta sin que esto se considerase inconstitucional. "Artículo 9º del Proyecto. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto ilícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella se cometieren desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de la fuerza o la violencia contra las personas o propiedades, o por amenaza de cometer atentados, que puedan ser fácilmente ser

seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundamentalmente temor o alarma a los habitantes, o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujera al orden al responsable o lo expulsaren inmediatamente: o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerará ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad, o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de la violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en sentido que desea."¹¹

Por otra parte, también el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió, el 14 de abril de 1917, la Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios, misma que estableció el Municipio Libre, como precedente de organización política; esta ley ordenó que el Gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; se dividió al Distrito Federal en Municipios gobernados por un Ayuntamiento integrado por quince miembros electos directamente, dicho Ayuntamiento, se integró por veinticinco concejales y la primera autoridad política local, era el Presidente Municipal, a quien le correspondía hacer cumplir las leyes dentro de su territorio.

¹¹ ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MEXICO "Derechos del Pueblo Mexicano México a Través de sus Constituciones", Instituto de Investigaciones Legislativas de la II. Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, México, MCMXCVII pag 958

Don Venustiano Carranza expuso ante la asamblea constituyente la necesidad de restablecer el régimen Municipal en el texto constitucional, estructurando jurídica y políticamente al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, amén de dotar de una auténtica soberanía a todas y cada una de las Entidades Federativas "Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél"¹²

El artículo 43 de la Constitución de 1917 incluyó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y estableció de igual manera que en caso de que los Poderes Federales cambiasen de residencia, se erigiría el Estado del Valle de México; estableciéndose como facultad del Congreso la de legislar para el Distrito Federal, dividiendo su territorio en Municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, gobernando el Distrito Federal una persona nombrada y removida libremente por el Presidente de la República.

¹² TENA RAMIREZ, Felipe op cit. Pág. 747

De aquí desprendemos que los ciudadanos de fechos tenían la facultad de elegir a sus autoridades gubernativas, sin embargo, no podemos hablar de la existencia de *asociaciones políticas* debidamente organizadas, es decir, no existan *partidos políticos locales* para el Distrito Federal.

Después, como ya se mencionó, se da una iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, donde se plantea muy concretamente la desaparición de los Municipios en el Distrito Federal. Se establecen una serie de consideraciones en la exposición de motivos, encaminados a establecer que desde 1824 y hasta ese momento, no existía realmente un autentico Municipio, con facultades propias, con niveles de autoridad auténticos, sino de un Municipio que en los hechos había cedido sus funciones a los Poderes Federales.

En 1928 desaparecen los Municipios en el Distrito Federal y se asume una organización política que el propio Obregón exponía en su documento inicial de reestructurarla con un enfoque primordial de unidad de mando y de eficiencia de los servidores públicos.

Desde ese momento en adelante comienza la reducción de los derechos ciudadanos en esta entidad federativa, y creación de figuras jurídicas como la de Jefe del Departamento del Distrito Federal, que con los años establece un esquema de desconcentración materializado en las delegaciones políticas, posteriormente llamadas delegaciones del Departamento del Distrito Federal y hoy día, Demarcaciones Territoriales o Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.

1.2.2.1. ARTICULO 9º CONSTITUCIONAL.

En el artículo 9º de nuestra Ley Fundamental vigente se establecen dos derechos subjetivos: por un lado el *derecho de reunión* y por otro lado el de *asociación*, ambos considerados como garantías individuales, según su ubicación constitucional están contenidos en el capítulo I del Título Primero denominado "*De las garantías individuales*"; sin embargo, desde mi punto de vista, deberían ser considerados como *garantías colectivas*, algo que no existe aun en nuestro sistema. sólo se conoce las garantías individuales y las sociales, pero no es el caso de ninguna de las dos anteriores, ya que para que existencia la *asociación política* como tal, deben de reclutar por lo menos dos voluntades o más en el mismo sentido; no puede haber *derecho de asociación* con una sola persona, es sólo cuando se unen *alter* y *ego* y deciden libremente dar origen a una nueva persona de derecho en el terreno político, ante la autoridad electoral correspondiente, cuando surge la *asociación política*; por tanto, me parece que como tal, el *derecho de asociación*, que es el que me he abocado a estudiar en este trabajo de tesis, es una *garantía colectiva* y no una garantía individual.

Así es como la *libertad de asociación*, es una facultad colectiva que reúne dos o más voluntades con un mismo objeto, siendo éste lícito, es decir, que dicho objeto no esté en contra de las buenas costumbres ni al orden público, es decir, el respeto a la legalidad emitida por el órgano legislativo; es un factor medular en todo régimen democrático, o que se precie de serlo, ya que propicia la diversidad de ideas y un control al ejercicio de la actuación de la autoridad. Así es, la *libertad de asociación política* se erige como una *conditio sine qua non* de todo régimen democrático, ya que sin el respeto de este derecho subjetivo público fundamental no sólo se impediría la formación de *asociaciones políticas* tales como los *partidos políticos* o

agrupaciones políticas de diversas líneas ideológicas, sino que el mismo sufragio quedaria desprovisto de legitima eficacia.

La *libertad de asociación* está condicionada y restringida por diversas circunstancias; la más importante para el tema que expongo es aquella que limita exclusivamente el *derecho de asociación política* para aquellos que se consideran ciudadanos de la República, lo cual implica que hay personas que no pueden pertenecer y participar en éste tipo de asociaciones. tal es el caso de los extranjeros, a los cuales se les reconoce todas y cada uno de las garantías constitucionales del capítulo primero, pero les es negada la participación e intromisión en asuntos políticos del país lo cual está contenido en la parte final del artículo 33 de nuestra Ley Suprema; los menores de edad también se les limita esta libertad hasta no haber cumplido dieciocho años; por otro lado, el artículo 130 menoscaba esta garantía a los ministros de culto, como ya se ha mencionada en este trabajo, al establecer en el primer párrafo del inciso e que "los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna...", en el segundo párrafo del artículo en comento se prohíbe la formación de toda clase de *agrupaciones políticas* cuyo titulo tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa; y por último, se niega ésta libertad a aquellas personas que se les haya suspendido sus derechos según lo establecido por el artículo 38, o bien hayan perdido la ciudadanía por encuadrar en algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 37, inciso C, constitucionales ambas.

Una de la prerrogativas de los ciudadanos, así establecida en el título I, capítulo IV, artículo 35 fracción III de la Constitución, en cuya exposición de motivos se pretendía reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con

fines políticos y evitar que se ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, estableciendo que una de las prerrogativa de todo ciudadano es la de "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos politicos del país"¹¹ La *libertad de asociación*, es también, por otro lado, un ente con capacidad jurídica propia y cuya personalidad es diversa e independiente de la de cada uno de sus asociados; tiene un carácter más o menos permanente, es decir, no es efímero.

En los anteriores puntos desarrolle a *grosso modo* lo que aconteció con el *derecho de asociación* a partir de la vida independiente de México y hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en este recorrido histórico legal hice mención a la aparición del *derecho de reunión* en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, siendo éste una facultad exclusiva de los ciudadanos para deliberar los negocios públicos. La Constitución de 1857 fue la que por vez primera consagró la *libertad de asociación*, siendo retomada posteriormente por nuestra Ley Fundamental vigente.

En materia internacional, el desarrollo de esta libertad, lo encontramos en la Declamación Universal de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas de 1948, misma que establece que toda persona tiene *derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas*, esto en su artículo 20, también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que de igual manera en 1948 establecía que toda persona tiene el derecho de asociarse con otras, en manifestación pública o en *asamblea transitoria*, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole y que toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural,

¹¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS *op cit* Pág 24

profesional, sindical o de cualquier otro orden, así lo establecen los artículos XXI y XXII respectivamente.

“En forma más explícita, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses, admitiendo posibles restricciones legales por las razones indicadas en el artículo anterior invocado o cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía (artículo 22). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, es más amplio en cuanto a la protección del derecho de sindicación y a la libertad sindical, admitiendo posibles restricciones legales, no solo en los casos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la policía sino de la administración del Estado (artículo 8). De manera muy similar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran ambas libertades, precisando que el derecho de reunión pacífica debe ser sin armas y que el derecho de asociarse libremente puede tener fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole...”¹⁴

En México las *organizaciones políticas como asociaciones libres* de ciudadanos para fines políticos de interés común están reconocidas y garantizadas tanto por la Constitución Política Federal vigente, en sus artículo 9º, 35 fracción III, como por las leyes federales y locales en las diversas entidades federativas. El artículo 9º Constitucional establece en forma genérica e indeterminada, la *libertad de reunión y asociación* como una garantía individual.

¹⁴ ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MEXICO. op. cit. pag. 947

1.2.2.2 LEY ELECTORAL DE 1911.

Previo a la Revolución mexicana, ninguna de las legislaciones en materia electoral, de las múltiples y diversas que existieron, hizo mención a los *partidos políticos*. Se ignoró a dichas *asociaciones*, a tal grado que ni siquiera el primer ordenamiento normativo del siglo pasado las tomó en cuenta, la Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, con la que Porfirio Díaz quiso modernizar su desgastada imagen y su cada vez más desnutrido aparato político, pero aún con esto la ley en comento tampoco hizo mención, ni en referencia de los *partidos políticos*, con ésta ley quedaba abrogada la ley del 12 de febrero de 1857 y sus reformas del 23 de octubre de 1872, 23 de mayo de 1873, 15 de diciembre de 1874 y 16 de diciembre de 1882.

Con Porfirio Díaz, México osciló dramáticamente entre el inmovilismo y la regresión en esta materia; reconociendo también, en tributo a la verdad, los avances que se lograron en otros aspectos con él, en tres décadas de autoritarismo, se terminó con todo intento de innovación e inconformidad a través de las armas.

El lema "Sufragio efectivo, no reelección" es consigna política con la cual se identifican las masas, es el estandarte de los maderistas. La dictadura se derrumba y Francisco I. Madero es electo Presidente de la República.

La Ley Electoral del 18 de diciembre de 1911, promulgada por Madero, es la que por vez primera acoge a los *partidos políticos*. En su artículo 117, establecía los requisitos que debían cumplir, y que eran los siguientes:

- I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constituida de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la Asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste, así como que dicha Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- III. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta autorizada y protocolizada ante notario público;
- IV. Que la Junta Directiva nombrada publique por lo menos 16 números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;
- V. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de más elecciones primarias, la Junta Directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla, si lo considera conveniente;
- VI. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependan, también con un mes de anticipación por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan participar sin perjuicio de poder modificar los nombramientos³⁵

Así es como se deduce que la Ley de 1911 se preocupó más por determinar el número de miembros, muy bajo incluso para aquella época; a los órganos de representación; a la solemnidad de la asamblea constitutiva; a la plataforma ideológica y política, a los representantes de la organización ante los órganos electorales; al medio de difusión escrita de la misma, al registro

³⁵ ENCICLOPEDIA PARLIAMENTARIA DE MEXICO "Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997". Tomo 2, Volumen III, Serie IV, Instituto de Investigaciones legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Mexico, MCMXCVII. Pág. 947

que el órgano máximo del partido hiciera de las candidaturas. Además aquí encontramos que las candidaturas las presentaba el *partido político*, no los candidatos. La importancia de esta ley es incuestionable, ya que es con este texto legal con el que comienza legalmente la vida de los *partidos políticos* en nuestro país.

1.2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1928.

En el mes de agosto de 1928 prosperó la propuesta del general Alvaro Obregón, quien andaba de campaña proselitista para su reelección, de suprimir el régimen Municipal en el Distrito Federal, argumentando la unidad de mando y desconociendo los aspectos constitucionales, políticos, y la tradición de cuatro siglos de gobierno Municipal (407 años de vida municipal en la Ciudad de México, contados desde 1521) en esta ciudad, aun cuando tuvo éste sus interrupciones; fue reformado el artículo 73 fracción VI de la Constitución 1917, señalándose que el gobierno del Distrito Federal, quedaba a cargo del Presidente de la República, para que éste lo ejercitara a través del Órgano u Organos que determinase la ley, dicha ley se denominó Ley Orgánica del Distrito Federal, que daba origen al "Departamento del Distrito Federal", estando al frente un Jefe del Departamento, mismo que debía llevar a cabo todas las facultades de gobierno, que originalmente eran facultades del Presidente de la República, contando con la ayuda de un Consejo Consultivo de la Ciudad de México, representante de diferentes sectores del Distrito Federal que opinaba, deliberaba, pero no decidía. Esta reforma se llevó a cabo el 20 de agosto de 1928 "Art. 73 VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1º 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...³⁶

Durante el periodo que va de 1928 a 1934, caracterizado por el dominio absoluto de Calles, hubo tres presidentes que, subordinados a la política del "jefe máximo" no contaron con mayoría en el Congreso, pues ésta estaba también controlada por Calles.

En 1933 tuvo lugar una transformación de suma importancia. Hasta entonces, la clase política en general debía individualmente su posición y carrera a los *partidos locales* que controlaban las elecciones en los Estados y Distritos. En el Congreso no se había logrado reflejar una mayoría de algún partido, incluso del PNR, pues debido a su debilidad frente a los *partidos locales*, eran éstos los que organizaban y controlaban las cámaras. Con el propósito explícito de enviar la apropiación de los cargos por parte de los *políticos locales*, se llevó a cabo una reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva en sus cargos a Diputados y Senadores, que acarreo cambios diversos de enorme trascendencia.

Uno de estos efectos fue que se permitió la incorporación de grupos y cuadros que aún se encontraban fuera del PNR; con ello se evitó que los líderes de la Confederación de Trabajadores de México buscaran vías alternas de acceso a los puestos públicos y, más tarde, daría lugar al establecimiento de cuotas de candidaturas para el Congreso, con lo que se daba libertad a esa central para distribuir un número de puestos entre sus propios miembros y de acuerdo con sus

³⁶ TENA RAMIREZ, Felipe op. cit. Pág. 598

critérios. De alguna manera esto explica que las bases del movimiento obrero llamado "organizado" no hayan sido conquistadas por la izquierda y que en cambio hayan sido sustento de los gobiernos revolucionarios.

Otra importante consecuencia fue una dramática centralización de poder en beneficio de los órganos directivos nacionales del PNR. El postulado de no reelección consecutiva, trajo consigo modificaciones en los caminos institucionales y las estrategias en las carreras políticas.

Al no existir la reelección consecutiva, para sobrevivir políticamente se hizo esencial pasar de un puesto electivo a otro; de ésta manera, los políticos locales pasaron a depender totalmente de la organización nacional del PNR, convertido en el regulador de acceso, a los cargos. Así, el liderazgo del partido recibió en sus manos un eficaz sistema de castigos y premios que hacía a los políticos completamente vulnerables y dependientes suyos.

Esta evolución centralizadora culminaría con la disolución de los *partidos locales* y, regionales que aceptaron su inclusión en una sola organización nacional, creando así el mecanismo más eficaz y extendido de promoción política: el *Partido de la Revolución*.

En las elecciones de 1936 el PNR de Lázaro Cárdenas ganó de manera contundente las curules en la Cámara. En los Estados, los gobernadores, sus legislaturas y consejos municipales pertenecían a ese partido. Con los hilos del poder controlados, pues el liderazgo nacional no se hallaba ya dissociado entre un presidente y un "Jefe Máximo" que dominara el aparato partidista, dio inicio un vasto programa de intervención del gobierno en la vida económica que se llevó a cabo por

medio de decretos del Ejecutivo. Después de esta intensa y extensa práctica, el presidente propuso una reforma constitucional para impedir de manera categórica la utilización de estas facultades. Haciendo una crítica a sus predecesores, por su reiterado uso, prescindió de éstas porque ya no las necesitaba. Apenas, bajo esta presidencia, se empezaba a hacer realidad el propósito de Calles al crear el partido: dejar atrás el gobierno personalizado de los caudillos, para dar paso al gobierno de las instituciones.

Mientras tanto, el 31 de diciembre de 1941 fue promulgada una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal que creó el Departamento Central, desapareciendo las Delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, subsistiendo solamente doce; se vuelve a llamar y a tratar al Distrito Federal como un simple Departamento Administrativo.

Nuevos cambios se abrían paso y acentuarían, aún más, el proceso de centralización, en este caso con el propósito de garantizar el mejor desarrollo del proceso electoral. La ley correspondiente de 1946 introdujo la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que colocó por primera vez la vigilancia de dicho proceso en un organismo *ad hoc*, Federal, y que dejaba el control y la operación de las elecciones en manos del Ejecutivo. Asimismo, se federalizó el empadronamiento, mismo que se depositó en un Consejo del Padrón Electoral, al que se le transfirieron facultades hasta entonces en manos de autoridades locales. Con objeto de eliminar los movimientos electoreros de coyuntura, se establecieron también requisitos para el registro de *partidos nacionales*, entre los que destaca: contar al menos con 30 000 asociados en el país, siempre que en dos terceras partes de las entidades federales se organizaran al menos con mil asociados, etc. Esta medida, si bien por una parte alentó la formación de *partidos políticos nacionales* y evitó el fraccionalismo, por la otra reforzó el centralismo político y puso obstáculos

a la oposición externa. Asimismo, no deja de ser revelador que sea por medio de la centralización del proceso electoral que se empieza a construir el proceso democrático. Fue agregada una novedad de gran trascendencia, consistente en un sistema de selección interna para designar a los candidatos que los *partidos políticos* sostuvieran en las elecciones.

El 29 de diciembre de 1970 se promulgó otra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en donde por vez primera, se hizo una equivalencia legal al hablar por igual de "Ciudad de México" y de "Distrito Federal", ratificando su naturaleza de Departamento y aumentando cuatro Delegaciones Políticas.

1.2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.

Una de las innovaciones que trajo consigo la reforma constitucional de 1977, fue la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que tenía como encomienda ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participaran de manera organizada en las actividades políticas.

Aunque como ya he venido destacando en los temas previos, en los ordenamientos legales anteriores e incluso en esta nueva ley no se podía establecer la real naturaleza de las *asociaciones políticas*, se seguía confundiendo y colocando en plano de igualdad con los *partidos políticos*. En la exposición de motivos dijo el Ejecutivo Federal contenida en su iniciativa que envió a la Cámara de Diputados, de las *asociaciones políticas*: "complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos".

La intención implícita en la ley en comento era buena, ya que se reguló por vez primera la participación ciudadana en *asociaciones políticas nacionales*, pero se confundía o desconocía su naturaleza, misma que hoy en día el Código Electoral del Distrito Federal, de manera adecuada, reconoce como *agrupaciones políticas locales*; además de establecer su condición de género y ser una opción viable para los ciudadanos de asociarse y participar activamente en la vida democrática de nuestra ciudad.

Así es como las *asociaciones políticas* comenzaron a ser reglamentadas en México por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 30 de diciembre de 1977. Después de referirse a ellas en el artículo 1º como distintas de los *partidos políticos*, establece dicha ley, en su capítulo VII, cual es su finalidad, posibilidades electorales, requisitos y personalidad jurídica. Esta ley les llama "*asociaciones políticas nacionales*" cuyo fin es el de complementar el sistema de *partidos políticos*, discutir ideas y difundir ideologías, esto en su artículo 50. Eran susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en *partidos políticos*, y así contribuyeran al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica. Estas asociaciones tenían personalidad jurídica y los derechos y obligaciones establecidos por la ley, pero el artículo 52 limitaba su participación en procesos electorales federales a convenios de incorporación con un *partido político*.

Estas asociaciones, según la ley, deberían contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, tener además, delegaciones en cuando menos diez entidades federativas. También tenían que comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro y demostrar que,

como sustentantes de una ideología definida, constituían centros de difusión de la misma. Por añadidura disponer de documentos en donde se contuvieran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra *asociación o partido*.

La reforma de 1977, contenía además novedades que implicaban cambios estructurales en el sistema electoral: se dispuso que la Cámara de Diputados se ampliara a 400 curules, 300 de mayoría simple y 100 de representación proporcional. Para este efecto, se tomó de modelo a grandes rasgos, el sistema electoral alemán, es decir, se intentó copiar el sistema parlamentario de una potencia plenamente desarrollada cuando nuestra situación económica era, y es, no muy halagüeña; de ésta manera el presidente de aquel entonces, que se caracterizó por los excesos, creyó pertinente mantener un parlamento excesivamente concurrido y por tanto también oneroso, sin que hubiera necesidad más que la de acomodar políticos ávidos de puestos, o como se les denominaba vulgarmente "huesos". Se trata de un sistema mixto en el que se combina el predominio del mayoritario simple, uninominal, con la representación proporcional, basada en grandes circunscripciones en las que los *partidos políticos* presentan listas de candidatos. El sistema en sí mismo, no es malo, lo que a mí muy humilde parecer sí está muy mal, es la cantidad exagerada de "legisladores" que se tiene y que no es conveniente que siga de ésta forma, el pueblo no puede y no debe tener un Congreso tan amplio; podría ser, con la disminución de Diputados a 128, que no se desplomara el sistema legislativo, y probablemente si se propicie mayor competencia para alcanzar esos cargos que deben ser un orgullo para cualquier mexicano, y erradicar por completo el concepto tan degradante en que la mayoría de los ciudadanos les tienen actualmente. Por tanto, es conveniente que se disminuya su número de integrantes, o bien,

que se amplie el periodo ordinario de sesiones a modo de que en el año se tenga uno solo que dure 269 días, con una jornada laboral similar a la de cualquier trabajador asalariado.

Después de este comentario al margen de mi estudio de tesis, seguiré con el análisis de la reforma del 77, la cual sienta las bases para que se pueda edificar un sistema de partidos permanentes, nacionales y de perfiles definidos, en detrimento nuevamente de los *partidos políticos locales*. Un hecho que no debe ser ignorado es que el Estado, por la vía de su gobierno, ha respondido al proceso de cambio en la vida política, al adecuar las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la incontenible transformación plural de la sociedad, ciertamente; aunque por otro lado, ha monopolizando la participación política en *partidos políticos nacionales*.

En éste orden de ideas, durante las sesiones que llevó a cabo la Comisión Federal Electoral en el año de 1977, con objeto de sentar las bases para la reforma política, se puso de manifiesto que el proceso de constitucionalización de los *partidos políticos* se encuentra en marcha en la mayoría de las democracias occidentales. Con ese fin se formularon repetidas referencias a la Constitución italiana de 1947, que en su artículo 49, establece "todos los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse libremente en partidos para colaborar, en forma democrática, en la determinación de la política nacional".

También se trajo a colación a la ley fundamental de Bonn que en su artículo 21, reconoce a los *partidos políticos* como "concurrentes en la formación de la voluntad política del pueblo".

En nuestro medio, el establecimiento de los *partidos políticos* constitucionalmente se dio con los siguientes pasos:

Un primer paso se dio en el año de 1963, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, relativos al régimen de Diputados de partidos y se formuló una referencia ambigua a los *partidos políticos*, sin determinar su naturaleza, ni precisar la función que desempeñan y los fines que persiguen.

En este estado de cosas, y a efecto de apoyar la propuesta de reformar la Constitución y de precisar las bases del régimen de partidos, se argumentó que dichas "agrupaciones", debían ser un medio de participación de la ciudadanía organizada, así también deberían ser objeto de una regularización constitucional.

En el año de 1978 se adicionó al artículo 41 constitucional, a efecto de precisar que los *partidos políticos* deberían tener como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El Código Federal Electoral, al reglamentar este tópico constitucional precisaba en su artículo 27 que: "la acción de los partidos políticos deberá: I. Propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos; II. Promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la patria y a sus héroes, y la

conciencia de solidaridad internacional y en la soberanía, en la dependencia y en la justicia; III. Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; IV. Fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y el poder público, y V. Estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades".¹⁷

De esta manera, se reconoce que las funciones de los *partidos políticos* no se agotan en la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones que los vinculan a tareas de información, educación y desarrollo político.

Al autorizarse el registro condicionado de nuevos *partidos políticos*, se pusieron las bases para la efectiva competencia electoral y para la progresiva conversión en un sistema electoral abierto al pleno reconocimiento de la pluralidad, ya patente en la sociedad.

Cuando aparecieron inminentes oleadas de revueltas sociales, dada la situación hiperinflacionaria por la que atravesaba el país en ese entonces; los acuerdos entre el gobierno y los grupos empresariales, a través, de la canalización por medio de la política, de muchas de esas contradicciones. Claro está que a ello contribuyó la enorme fuerza de las instituciones, concentrada en la presidencia.

En 1977, se creó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dividió al Distrito Federal en las dieciséis Delegaciones que conocemos actualmente y se facultó al

¹⁷ ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MEXICO op. cit. Pág. 359

Congreso de la Unión para que legislara sobre el Distrito Federal mientras que el Presidente de la República seguiría gobernando en la Ciudad de México, así como introduciendo las figuras jurídicas *referéndum e iniciativa popular*, como un derecho reconocido a los ciudadanos de ser sometido al Congreso propuestas de ley con la única condición de reunir un determinado número de firmas en apoyo de sus demandas; lo anterior, fue trascendente para la vida del Distrito Federal, porque aquellas figuras se establecieron como las primeras formas en que participaba la ciudadanía de esta entidad, aunque el Congreso siguiera legislando y el Ejecutivo gobernando.

En la administración de Miguel De la Madrid se procuró el fortalecimiento del Legislativo, al establecerse un doble periodo de sesiones del Congreso de la Unión, con lo que se amplió el tiempo de sesiones ordinarias y se redujo el de su receso. Este cambio fue consecuente con otro anterior, que data de 1923, cuando se restó discrecionalidad a las facultades presidenciales, al otorgar a la Comisión Permanente del Congreso la competencia para convocar de oficio o a petición del Ejecutivo a sesiones extraordinarias del Congreso o de una de las cámaras.

Con fecha 29 de diciembre de 1978 se promulgó, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Orgánica que desapareció el concepto de Ciudad de México, estableciendo que el Gobierno del Distrito Federal quedaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto de un "Jefe del Departamento del Distrito Federal", nombrado y removiendo libremente por aquel; es decir, al Distrito Federal, se le enmarcó como uno más de los llamados "Departamentos Administrativos" en igual jerarquía que las Secretarías de Estado y en calidad de "auxiliar del Ejecutivo Federal".

La reforma de 1977 permitió el arraigo del sistema de *partidos políticos* en los municipios del país, factor fundamental para explicarnos los cambios ocurridos en los últimos años en la vida política Municipal. Sin embargo, aunque el parecido del Distrito Federal sea demasiado con el de un Estado de la Federación, no se permitió esta prerrogativa a las delegaciones de esta entidad.

Es así como en 1977 se reformó el artículo 41 de la Ley Fundamental para permitir que los *partidos políticos nacionales* participaran en elecciones locales, con mayor razón en las del Distrito Federal, y en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para extender la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios del país y no sólo en aquellos con más de trescientos mil habitantes, como lo estableció la reforma política de 1977.

En todos los Estados de la República se adoptó el sistema mixto, y en la mayoría (26 de ellos), las fórmulas contempladas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos que integran el Ayuntamiento al *partido político* que gana la elección, independientemente de lo competida que haya resultado la contienda electoral.

1.2.5. TESIS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PARTICULAR.

En relación con el *derecho de asociación*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido diversos criterios en diferentes circunstancias de los cuales mencionaré tres casos específicos que tiene que ver con la propuesta de tesis.

Con motivo del *derecho de asociación* la Suprema Corte de Justicia estableció el 26 de febrero de 1941, el siguiente criterio:

"ASOCIACION, DERECHO DE.

*Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestre que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía consagrada por el artículo 9º constitucional, si pretende coartar a los integrantes de aquélla, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, como lo es el puramente recreativo"*¹⁸

La carga de la prueba corresponde a la autoridad que vulnera esta garantía constitucional, es decir, no basta con que cualquier autoridad a su parecer y libre albedrío considere que tal o cual *asociación* es ilegal, sino que debe presentar las pruebas establecidas legalmente y que sean idóneas al caso.

Un criterio en relación con el tópico a tratar, es aquel que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el doce de julio del año de 1999, y en la que aprobó, con once votos a favor, la siguiente tesis de jurisprudencia:

"PARTIDOS POLITICOS NACIONALES Y AGRUPACIONES POLITICAS LOCALES. SU NATURALEZA Y FINES (CODIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL).

Una interpretación armónica de los procesos relativos del Código Electoral del Distrito Federal, que regulan lo relativo a las asociaciones políticas en dicha entidad, permite concluir que los

¹⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (SFJ) quinta época, t. LXVII. Primera Sala, pág. 2096-2097

partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas locales, como especies de aquéllas, poseen características y fines diversos. A esta afirmación se llega si se toma en cuenta, en principio, que el artículo 19 de aquel cuerpo de normas se reserva la denominación de partido político a las asociaciones políticas que tienen un registro como tal ante las autoridades federales y, respecto de las agrupaciones políticas locales, al disponer que serán formas de asociación ciudadana que conyuyen al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y que serán un medio para la participación, el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la ciudad. De igual manera, en cuanto a la actividad primordial de cada una de esas especies se deduce que mientras para los primeros se identifica necesariamente con los procesos tendientes a la renovación de los titulares de los órganos públicos sujetos a la elección popular, los segundos la desarrollan en ámbitos distintos de los propiamente electorales, pues se les excluye de toda injerencia, directa o indirecta, en dichos procesos, esto es, sólo pueden promover la participación colectiva de la ciudadanía en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre asuntos públicos de la Ciudad de México”¹⁹

Esta interpretación deja claro el criterio que establece el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación con relación a la interpretación del artículo 19 del Código Electoral del Distrito Federal, es decir, “los *partidos políticos* y las *agrupaciones políticas* son especies de las *asociaciones políticas*”, sin embargo, me parece que no es lo suficientemente profundo el razonamiento que se emplea ya que prácticamente se remite a transcribir el artículo 19 del ordenamiento en comento y no a desentrañar la naturaleza de las *agrupaciones políticas locales*,

¹⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, novena época, t. P / J 62 99, Tribunal en Pleno, pag. 565

ni mucho menos, el porque de la injerencia exclusiva de los *partidos políticos nacionales* en esta entidad federativa, aunque he de reconocer que tal vez no estaba esto último dentro de la litis, pero considero que pudo haberse incorporado para aclarar mejor el punto.

Analizando el contenido de esta tesis, se reconoce que estas dos especies de *asociaciones políticas* son figuras jurídicas con características similares pero con fines diversos, ya que tanto los *partidos políticos* en general como las *agrupaciones políticas* tienen mucho en común, de hecho lo único que las diferencian son el hecho de la participación en los procesos electorales postulando candidatos a los cargos en disputa por parte de los primeros, de ahí en fuera son muy parecidos, ambas son entidades de interés público, ambas tienen personalidad jurídica propia, ambas "coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada, son un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos", ambas requieren de ciertas formalidades para su registro como la de "formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades", ambas requieren contar con un número mínimo de afiliados; la diferencia total, insisto, y retomando lo que establece la tesis en comentario es la participación en el proceso electoral de los *partidos políticos nacionales*. Algunas simetrías y asimetrías entre estas dos figuras las encontramos en los artículos 24, 25 y 26 del Código Electoral del Distrito Federal, los cuales transcribo a continuación para conformar lo anteriormente escrito.

"Artículo 24. Son derechos de:

I Los Partidos Políticos:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno y en este Código, en el proceso electoral;
 - b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
 - c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, en términos de éste Código;
 - d) Formar coaliciones en los términos de este Código;
 - e) Nombrar a sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de este Código; y
- Los demás que les otorgue este Código.

II Las Agrupaciones Políticas Locales:

- a) Gozar de las garantías que éste Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
 - b) Gozar del régimen fiscal previsto para los Partidos Políticos;
 - c) Formar frentes o fusionarse con las demás asociaciones políticas;
 - d) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
 - e) Establecer relaciones con organizaciones políticas nacionales y extranjeras, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; y
- Los demás que les otorgue este Código.

Artículo 25. Son obligaciones de las Asociaciones Políticas:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales así como de sus normas internas y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de las demás asociaciones políticas y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- c) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados,
- d) Cumplir con las normas de afiliación;
- e) Contar con domicilio social para sus órganos directivos, así como comunicar oportunamente los cambios al mismo;
- f) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- g) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la autoridad electoral en materia de financiamiento, así como entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;
- h) Comunicar al Instituto Electoral del Distrito Federal cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos;
- i) Comunicar oportunamente al Instituto Electoral del Distrito Federal la integración de sus órganos directivos;
- j) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

k) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público de acuerdo a las disposiciones de este Código;

l) Sostener por lo menos un centro de formación política para sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política;

m) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos; y

n) Las demás que establezca este Código.

Las Agrupaciones Políticas Locales tendrán asimismo las obligaciones de no utilizar en su promoción los símbolos patrios, símbolos religiosos, o expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso. Así como, mantener el mínimo de afiliados en las delegaciones, requeridos para su constitución y registro.

Los Partidos Políticos, deberán cumplir de forma especial lo dispuesto por el inciso m) durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas. Lo dispuesto en el presente Artículo será aplicable a los órganos de dichos partidos en el Distrito Federal.

Artículo 26 Son prerrogativas de los Partidos Políticos:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de este Código;

b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; y

c) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; y

d) El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal promoviera ante las autoridades competentes el otorgamiento de franquicias postales a los Partidos Políticos”

Como queda visto, ambas *asociaciones políticas* poseen una naturaleza similar aunque persiguen un fin diferente, ambas cuentan con obligaciones y derechos más o menos similares, tal vez aquí si cabe el comentario para el Distrito Federal de que una *agrupación política local* es un “remedo eufemístico” de *partido político*, porque ante la ausencia de *partidos políticos locales* en esta Ciudad que estén plenamente identificados con los problemas que se viven en esta entidad federativa, tal y como ocurre con las demás partes integrantes de la federación, que postulan candidatos nacidos en esta ciudad, las *agrupaciones* no son más que una alternativa que dan cauce a las ansias de participación política de los ciudadanos defeños.

Los *partidos políticos nacionales* han adquirido el monopolio de los cargos de representación popular en el Distrito Federal sin que exista *ratio legis* que impida la creación y participación de *partidos políticos locales* más que la de terminar con los intereses que genera dicho monopolio. Legalmente es cierto que en la parte final del inciso

f), del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Carta Magna, establece que sólo los *partidos políticos nacionales* podrán participar en las elecciones que se lleven a cabo en esta Ciudad, sin embargo el artículo en comento nos remite a las reglas generales que establece el artículo 116, fracción IV “Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán...”, con lo cual se le reconoce implícitamente un trato igual al Distrito Federal que al de los demás Estado y, si esto es así, entonces, no tiene y no debe seguir dándosele un trato

“ LEGISLACION ELECTORAL, Ed Delma, México, 2000 Pags. 169-170

“ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS op cit Pag 73

discriminatorio y negárseles más, a los ciudadanos defensores, el *derecho de asociarse en partidos políticos locales* como a los demás Estados federados.

Sustento lo escrito anteriormente con la tesis de jurisprudencia emitida el 13 de julio de 1999, con once votos a favor; en donde se establece que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legislar en lo referente a la materia electoral, expidiendo el Código Electoral del Distrito Federal, por tanto, facultando a este órgano legislativo de regular a tal figura jurídica, obviamente previa enmienda constitucional, a efecto de dar, cause a la creación de *partidos políticos locales*

"DISTRITO FEDERAL, SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EMITIR DISPOSICIONES RELATIVAS A LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE AGRUPACIONES POLÍTICAS DE CARÁCTER LOCAL.

Los artículos 21 y 22 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, acordes con lo establecido en el numeral 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos f) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en la entidad, sujetándose a las bases contenidas en el citado estatuto, y para legislar en materia de participación ciudadana en asuntos de interés público. Sobre éste último aspecto debe precisarse que los principios del Estado social democrático, como lo es el Estado mexicano, se ponen de manifiesto, en el aspecto político-electoral, con el fomento estatal que ha buscado la consolidación de los partidos políticos como formas organizadas, legalmente reconocidas, de participación de los ciudadanos que cuentan con ideologías y propósitos comunes. Sin embargo,

pese a la importancia que revisten estos partidos dentro de nuestro sistema, no puede deducirse que se constituyan en la única vía de participación política, pues no existe precepto constitucional que así lo prevea. Por el contrario, la propia Constitución Federal, cuando precisa en su artículo 41 las actividades que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, incluye las relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, con lo que implícitamente reconoce la existencia de otras colectividades con fines políticos. Lo anterior permite concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al expedir las disposiciones del Código Electoral, relativas a la creación y regulación de las agrupaciones políticas de carácter local como formas colectivas de participación ciudadana, distintas de los partidos políticos, o transgrede precepto constitucional o estatutario alguno, máxime si, además de ello, también estableció que las referidas agrupaciones no podrán participar directa e inmediatamente en las elecciones locales del Distrito Federal, como sí pueden hacerlo los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), constitucional⁴¹.

⁴¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, novena época, t. P. J. 51 99, Tribunal en Pleno, Pág. 560

CAPITULO SEGUNDO

2. LA REGULACION DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO, EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.

En éste capítulo abordo la regulación de las *agrupaciones políticas* en el derecho positivo mexicano, sus orígenes, el caso del Distrito Federal y su transformación democrática a partir de la *Reforma de 1993* y hasta nuestros días.

De gran importancia resulto el hecho de que el otrora Regente de la Ciudad de México, convocara a una reforma participativa para el Distrito Federal a través de las Mesas de Concertación de la Reforma Política, que tuvieron como objeto central devolver algunos derechos políticos a los ciudadanos defesos y sentar las bases para una progresiva transformación en el rostro de ésta ciudad.

En estas fechas la regencia del también otrora Departamento del Distrito Federal estaba a cargo del Licenciado Manuel Camacho Solís, quien en el periódico "*Novedades*" declara de manera visionaria que habria "...una gran Reforma Política para la ciudad, en la que los representantes contarían para 1994 con facultades para legislar; integrándose para 1995, diversos Consejos

Ciudadanos por Delegación Política, y una primera elección para 1997 del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México..."⁴³

La Reforma del 25 de octubre de 1993 estableció un nuevo orden jurídico para el Distrito Federal mediante la reforma de varios artículos constitucionales relacionados con ésta entidad federativa; así se acotó en el artículo 44 de la Carta Magna: "*La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos*"; o sea, terminó con el galimatías con el que se había denominado constitucionalmente al Distrito Federal, y que ya he tratado en el capítulo precedente. También se le da un trato equivalente a la Ciudad de México con Distrito Federal.

Por su parte el artículo 73 fracción VI de la Constitución se reformó para facultar a los integrantes del Congreso de la Unión en la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, principal instrumento legal del Distrito Federal, encargado de regular los derechos políticos de los ciudadanos de esta ciudad, así también, estableciendo las relaciones con los Poderes de la Unión, y legislar en todo lo relacionado a la ciudad, salvo lo expresamente reservado a los otrora asambleístas.

En efecto, el Estatuto de Gobierno (del cual escribiré con mayor precisión en el punto 2.6) que debiera denominarse Constitución Política de la Ciudad de México Distrito Federal, es el encargado de regular y determinar la estructura de Gobierno y Administración del Distrito

⁴³ PERIÓDICO NOVEDADES. Sección A. Página primera. 17 de abril de 1993.

Federal; el Congreso de la Unión comenzó a compartir su función de legislar para el Distrito Federal con los integrantes de la Asamblea de Representantes que se convirtió en el órgano legislativo de ésta ciudad, facultado para expedir la legislación aplicable en el Distrito Federal en las materias que se conferían en el artículo 122 constitucional; es decir se estableció un sistema de distribución de competencias legislativas diferente respecto del existente en la propia Constitución, entre el régimen Federal y las entidades federativas, contenidas en el artículo 124 y que se refiere a un sistema de facultades federales expresas "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; lo cual significa que los Poderes Federales, sólo pueden realizar las funciones que *expresamente* les otorga la Constitución, y los funcionarios estatales, por su parte, todo lo que no este reservado expresamente a la Federación siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor, pero en los términos de la fracción en comento, se invierte dicho principio legal, porque con ésta *reforma* se dio competencia a la Asamblea de Representantes como órgano local con facultades legislativas, todo lo que expresamente le confería y que como facultades se establecían en el también reformado artículo 122 fracción IV; mientras que al Congreso de la Unión, como órgano legislativo Federal, le correspondía únicamente lo que no estuviera reservado a la Asamblea.

La *Reforma de 1993* instauró el sistema de distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y el Distrito Federal fortaleciendo jurídica y políticamente a este último al convertir a la Asamblea en un auténtico órgano legislativo local y no sólo reglamentario; así mismo, se continuó otorgando al Congreso de la Unión, la facultad de cambiar la residencia de los órganos de Poderes de la Unión, disposición que desde la Constitución de 1917 se estableció como una forma de control del Congreso y del Presidente hacia el Distrito Federal, y que todavía en el

texto constitucional del 93, y en el vigente, se sigue conservando, de hecho, esta facultad debe permanecer como garante de que cualquiera que sea el lugar en el que se ubique a los Poderes Federales, ahí seguirá residiendo el centro del poder político, económico, social y jurídico del país, por tanto, dicha facultad debe permanecer en el Congreso de la Unión.

Por otra parte también ésta reforma agregó al texto del artículo 76 de la Constitución general una fracción IX, que a la fecha persiste, y que consiste en que los Senadores, pueden nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (en los supuestos establecidos por la Constitución), sin embargo, para ese año podía entenderse y aceptarse tal "facultad", en razón de que el otrora Jefe del Distrito Federal, era un agente del Presidente de la República, por tanto, nombrado y designado por él de entre cualquiera de los Asambleístas, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, pero pertenecientes al *partido político* que por sí mismo obtuviera el mayor número de "asientos" (así denominados en ésta fecha) en la Asamblea de Representantes, en verdad, era como otro funcionario más, designado por el Presidente.

La facultad concedida al Senado operaba siempre y cuando se hubiera agotado el procedimiento previsto a favor de los asambleístas, es decir, si el nombramiento no lo aprobaban dentro de los cinco días siguientes de que los supieran, o si no lo hacían por vez segunda y dentro del mismo plazo, entonces el Senado hacía en forma directa dicho nombramiento; esta situación no se presentó nunca, para el 26 de julio de 1994; el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contenía también dicha facultad conferida al Senado de la República en su artículo 63; no debe perderse de vista que la *Reforma de 1993* también facultó al Senado para remover al Jefe del Distrito Federal, lo cual como ya he mencionado anteriormente era entendible, sin embargo, lo realmente incongruente y sin razón legal alguna, es que dichas facultades de nombramiento y

remoción se mantengan en la actualidad vigentes; el Senado no tiene y no debe intervenir en forma alguna en el régimen constitucional y legal del Distrito Federal; es por ello que se debe fortalecer a los órganos de representación del Distrito Federal dotándolos de *partido políticos locales* que defiendan los intereses legítimos de esta ciudad, proponiendo a tal efecto que se derogue la fracción IX del artículo 76 constitucional, toda vez que es absurdo que permanezca con la actual realidad que vive el Distrito Federal.

En el artículo 122 constitucional, el legislador sentó las Bases Orgánicas para el Distrito Federal, cambiando la denominación que tenía el Título Quinto "De los Estados de la Federación", y que ahora se lee "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", con lo que se pretendió crear "una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y soberanía de los Poderes de la Unión, y a la vez la existencia de Órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos"¹⁴; todo ello implica semejar a los Estados federados con el Distrito Federal, como partes integrantes de la Federación que son.

Sin embargo, la importancia total de la *Reforma de 1993*, es la referente a la Asamblea, toda vez que se le otorga el carácter de legislativa y un rango de autoridad local del Distrito Federal según lo establece el artículo 122 en su segundo párrafo.

Aprovecharé en este apartado, para narrar brevemente el origen del órgano legislativo del Distrito Federal el cual se denominó "Asamblea de Representantes", como resultado de un proceso de reforma política en la Ciudad de México y de un progresivo reclamo democratizador por parte de

¹⁴ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONST DEL 25 DE OCT DE 1993. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa 11ª ed. México, 1996 Pág. 352

los ciudadanos habitantes de esta urbe, quienes hasta ese momento tenían canales de participación limitados, sin representantes locales, sólo Diputados Federales y Senadores que en la mayor de las ocasiones ni siquiera conocían por lo menos de vista todo el Distrito Federal, sus problemas y dramas cotidianos.

El procedimiento para empezar a democratizar la vida política jurídica de la ciudad, inició formalmente el 17 de julio de 1986, cuando el entonces Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, convocó a todas las fuerzas políticas a integrar un órgano de representación para los habitantes del Distrito Federal, dicho órgano lo denominó en su propuesta como *Asamblea de Representantes*, cuyos lineamientos fundamentales se establecieron en la Base Tercera, fracción VI del artículo 73 constitucional por Decreto de los integrantes de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987; surgiendo a la vida el primer órgano de representación popular del Distrito Federal, ratificando además que éste seguiría siendo la sede de los órganos de los Poderes Federales, sin alterar su naturaleza jurídica vigente “se calificó a la Asamblea de Representantes, como un instrumento particularmente valioso que propiciara la participación ciudadana, acercando al ciudadano a la toma de decisiones y garantizarle una adecuada supervisión y vigilancia de la Administración Pública por parte de la Ciudadanía...”⁴⁵

La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal entró en funciones del 15 de noviembre de 1988 al 14 de noviembre de 1991; esta estuvo integrada por 66 representantes o “asambleístas”, 40 electos por el Principio de Mayoría Relativa y 26 por el de Representación

⁴⁵ AGUIRRE VIZUELA, Javier. *Distrito Federal Organización Jurídica y Política*. Porrúa, México, 1994. Pág. 170

Proporcional; esta Asamblea tuvo una representación plural, aunque no equitativa; ella estuvo integrada por representantes de seis *partidos políticos*, todos ellos de registro nacional, estos fueron los siguientes:

- Partido Revolucionario Institucional.
- Partido Acción Nacional.
- Partido del Frente Cardemista de Reconstrucción Nacional.
- Partido Popular Socialista.
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- Partido Mexicano Socialista.

El artículo 73 constitucional en su fracción VI, Base Tercera (derogado el 22 de agosto de 1996), incluyó la regulación específica para el funcionamiento de la Asamblea de Representantes; así se le otorgaron varias facultades de distinto carácter y de las cuales hago un breve comentario a continuación.

Facultades Normativas. En total, más de 40 temas en los que la naciente Asamblea, se encargaría de "Dictar" disposiciones para regularlos o por lo menos ordenarlos. Dentro de estas facultades se ubican, o se ubicaron en ese momento, las materias más importantes, motor del desarrollo ciudadano, no son, o no fueron, de ninguna manera facultades legislativas, porque la característica principal de ésta primera Asamblea fue precisamente el carecer de dichas facultades, ya que tenía como freno o límite al H. Congreso de la Unión como legislador nato del Distrito Federal.

Esto representó una especie de eufemismo jurídico el hecho de que al darle a la Asamblea facultades de "Dictar" Bandos, Ordenanzas, etc., se utilizó un vocabulario en desuso, toda vez que, hablar de Bandos y Ordenanzas, nos remite a épocas antiguas de nuestra historia y que ya no están, ni estaban en ese momento, en boga, por poner un ejemplo y satirizar la situación, es como si denomináramos al Jefe de Gobierno, Rey o Virrey; por ello es más entendible y más acorde a nuestra época hablar de "Reglamento", o en todo caso, que se hubiera determinado que la Asamblea tenía facultades para "expedir" Disposiciones, Normas, Bases Normativas, Reglamentaciones, etc.; de ésta manera se hubiera entendido más y hubiera estado más acorde a su tiempo la nueva Asamblea de Representantes.

Facultades Administrativas. Consistente en proponer al Presidente de la República, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considerara en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que enviara a la Cámara de Diputados; dicha facultad se entendía para ese entonces ya que la Asamblea no tenía facultades propiamente legislativas y exclusivas, por tanto, podían proponer pero no decidir la forma o mecanismos jurídicos, económicos o bien políticos para atender y resolver problemas prioritarios de la ciudad.

Facultad de Control y Vigilancia. Esta facultad se dividía en dos vertientes, a saber: la primera consistía en recibir los informes trimestrales que la autoridad administrativa debiera presentar sobre el ejercicio y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; 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 remitiera a la II Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito

Federal. La segunda, consistía en citar a los Servidores Públicos que se determinara por ley, para que informaran a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal. En la práctica esta facultad no tenía fuerza coercitiva por parte de los asambleístas, el hecho de "citar" a determinado Servidor Público, podía ser o no atendido, según el criterio político de quien fuera citado porque se carecía de mecanismo para obligarlo, lo cual no lo hacía ni jurídica, ni políticamente responsable ante la Asamblea; no lo era jurídicamente, porque no provenía su cargo de elección popular, ni políticamente, porque sólo eran responsables ante el Presidente de la República, quien elegía, designaba y removía o despedía a la mayor parte de estos funcionarios sin que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos fuera tomada en cuenta.

Facultad de Convocatoria Popular. Convocar a consulta pública sobre cualquiera de las materias establecidas en esas Bases y determinar el contenido de la convocatoria respectiva. Para ese año (1987) fue de gran trascendencia jurídica y política el facultar a los asambleístas a convocar a los habitantes del Distrito Federal para que opinaran sobre diversos temas, aunque técnicamente la palabra asentada en el texto constitucional era Consulta Pública; en realidad se trataba de un término amplísimo y vital para la participación popular; y es sin duda, el fundamento ideológico que instaura posteriormente lo que hoy conocemos como *Plebiscito y Referéndum*, sin embargo, me parece que se incluyeron estos términos como tales porque se consideró que el término Consulta Pública estaba implícito; lo realmente destacable de todo esto era que la Asamblea no sólo convocaba, sino que también decidía el contenido de la misma, lo que comenzaba a tornarse como una luz de libertad y autonomía, aunque en la práctica no hubiera gran interés e iniciativa por parte de los asambleístas.

Facultad de Enlace. Esta facultad era muy amplia y consistía principalmente en formular las peticiones que acordará el Pleno de la Asamblea a las Autoridades Administrativas competentes, para la solución de los problemas que plantearan sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana. Al respecto, transcribo lo mencionado por el maestro Gutiérrez y González, al referirse al legislador del 87 "Cómo va a ser posible que en la Constitución pongan semejante barbaridad de que un REPRESENTANTE REALIZA ACTOS DE GESTORIA...ES NOTABLE SU IGNORANCIA, PUES ESTAN DICIENDO LO QUE DEBERAN HACER LOS REPRESENTANTES Y EN SEGUIDA HABLAN DE ACCIONES DE GESTORIA!!!...es elemental...QUE SI SE ES REPRESENTANTE, NO SE PUEDE SER GESTOR, Y SI SE ES GESTOR, PUES NO SE PUEDE SER REPRESENTANTE; SON DOS NOCIONES QUE SE EXCLUYEN NECESARIAMENTE, PERO CLARO ESTO NO LO SUPO EL LEGISLADOR DE 1987...¿cómo es posible tal ignorancia de los legisladores respecto de las Instituciones Jurídicas?... la Gestión es una operación eminentemente GRATUITA, si GRATUITA o sea que el Gestor no debe cobrar por hacerla...y si en la Asamblea, al Representante se le piden los mismos requisitos que a un Diputado y se le dan los mismos derechos, ENTONCES CADA SEÑOR REPRESENTANTE COBRA UN SUFIDO POR REALIZAR SUS LABORES A FAVOR DE LOS QUE SUPUESTAMENTE LO ELIGIERON Y ASI FALTA OTRO ELEMENTO BASICO DE LA GESTION: LA GRATUIDAD DEL TRABAJO"⁴⁶ Esta facultad también consistía en analizar los informes semestrales que presentaban los representantes que la integraban, para que el Pleno de la Asamblea tomara las medidas que correspondieran dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión; así mismo, para que aprobara los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que hiciera el

⁴⁶ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano" Porrúa, México, 1993. Pág. 367

Presidente de la República, en términos de la Base 5ª, de la fracción VI del artículo 73; también expediera, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno interno, para que iniciara ante el Congreso de la Unión Leyes o Decretos en las materias relativas al Distrito Federal.

En la Reforma del 25 de octubre de 1993, se suprimió toda la regulación de la Asamblea de Representantes del artículo 73 constitucional, y fue incluida en el también reformado artículo 122, base de la determinación jurídica del Distrito Federal, fundamento principal y específico que se dio para ubicarlo.

Es comprensible la primera regulación de la Asamblea, toda vez que en ese momento histórico, comprendido entre 1987 a 1994, no había fundamento constitucional que albergara la estructura orgánica de la ciudad; y por ello, al ser el Congreso de la Unión el órgano predominante para el Distrito Federal, las primeras e importantes facultades de la Asamblea se ubicaron ahí, al ser éste un órgano incipiente de representación ciudadana local.

La naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes, fue exigiendo progresivamente, una mayor y mejor adecuación a la realidad, exigía un nuevo tratamiento jurídico, más congruente y específico para regular al gobierno de la capital del país; así y con el propósito de fortalecer y definir más formas de representación política en el Distrito Federal, después de una gran consulta pública que involucró a ciudadanos, sectores políticos, económicos, académicos, y diversas organizaciones interesadas en que la Ciudad de México tuviera sus propios Órganos de Gobierno, entre ellos, la Asamblea, se produjo la reforma constitucional citada, modificándose entre otros artículos el 31, 44, 73 y 122. La iniciativa tuvo consenso entre los Diputados del Congreso.

La Asamblea de Representantes se convirtió en un atemperado órgano legislativo para el Distrito Federal, ya que compartía facultades con el H. Congreso de la Unión; sin embargo, es indudable que se dio un giro trascendente a su naturaleza, de forma y de fondo en el contenido de su existencia jurídica. La Asamblea pasa de ser un órgano de representación y gestión administrativa a ser un *órgano de representación popular local*.

La nueva regulación del Distrito Federal, se ubicó en el Título Quinto de nuestra Ley Fundamental, denominado "*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*", con lo que se confirmó su esencia de *parte integrante de la Federación*, sin embargo, el legislador no quiso denominarle "Estado" ni "entidad federativa" en ese entonces. Lo positivo fue que por vez primera en la historia del Distrito Federal, su organización y administración se ubicó dentro de un artículo específico, aunque con límites.

Al carecer de todo un sistema electoral local, y por falta de iniciativa política y jurídica, la *Reforma de 1993*, siguió equiparando la incongruente "asimilación jurídica" de los asambleístas con los Diputados Federales, exigiéndoles los mismos requisitos que aquellos y admitiendo (entendible para ese tiempo, pero criticable) exclusivamente a *partidos políticos* con registro nacional en los procesos electorales locales.

En cuanto a la organización de las elecciones de representantes a la Asamblea, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para todo el ámbito contencioso electoral, la reforma ordenó apearse a los artículos 41 y 60 constitucionales; la

novedad fue la adición del artículo 41, que al ser el nuevo regulador de las elecciones, también lo haría para el caso del Distrito Federal *no creándose una legislación electoral propia*.

Se desapareció la figura del Colegio Electoral como un órgano encargado de calificar las elecciones de los representantes, transfiriendo al Tribunal Federal Electoral (nombre que se le dio en ese entonces) un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, encargado de la calificación última de las elecciones.

Se ratificó la inviolabilidad, para que los asambleístas no puedan ser reconvenidos cuando manifiesten sus ideas; una especie de inmunidad legislativa o fuero, y que nos da una idea de su carácter de *representantes populares autónomos*.

La principal reforma para la Asamblea de Representantes fue el dotarla de facultades legislativas, ya no administrativas, por ello, se suprimieron las de "Dictar" Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y de buen Gobierno, para ser un órgano con carácter legislativo, con plena soberanía, *a semejanza de las legislaturas locales, pero con la diferencia total de no contar con representantes de asociaciones políticas locales*, electos de manera directa mediante elecciones libres, por los ciudadanos de fechos, entiéndase candidatos de *partidos políticos locales*.

Se le confirió un espectro más amplio a la Asamblea para legislar, en el ámbito local, en las materias que establecía el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a saber:

- A. Administración Pública Local, su regimiento y procedimientos administrativos.
- B. Presupuesto, contabilidad y gasto público.

- C. Regulación de su Contaduría Mayor.
- D. Bienes de dominio público y privado del Distrito Federal.
- E. Servicios públicos y su concesión, explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal.
- F. Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.
- G. *Participación ciudadana*
- H. Organismo protector de los derechos humanos, materia civil, penal, defensoría de oficio, notariado, protección civil, prevención y readaptación social; planeación del desarrollo urbano y uso del suelo, establecimiento de reservas territoriales, prevención del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales, etc.
- I. Construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y tránsito, estacionamientos, servicios públicos de limpieza.
- J. Fomento económico y protección al empleo.
- K. Establecimientos mercantiles, espectáculos públicos.
- L. Desarrollo agropecuario.
- M. Vivienda, salud y asistencia social.
- N. Turismo y servicios de alojamiento.
- O. Prevención social, fomento cultural, cívico y deportivo.
- P. Mercados, rastros y abasto.
- Q. Cementerios.
- R. Función social, educativa conforme al artículo 3 constitucional fracción VIII.

Todo un autentico catalogo de materias de importancia total para la vida juridica y desarrollo en ésta ciudad, con ésta reforma la Asamblea legislaba en las materias antes señaladas, es decir, el contenido las leyes emitidas por este órgano poseían todas las características de las leyes, es decir, eran generales, abstractas y obligatorias. En este orden de ideas es cuando nace a la vida juridica la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de la cual hago mención en el siguiente punto.

2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 31 de diciembre de 1994, en ella se reformaron varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre éstos se encontraban varios que tenían que ver con el Distrito Federal, se creó el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, integrado por siete miembros y se le asignó la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal, de los Juzgados, así como la facultad de designar, adscribir y remover a Magistrados y a Jueces de Primera instancia

La reforma asestó un duro golpe al Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo, tanto Federal como Local; dicho sea de paso, al cesar sin causa alguna aparente a todos los Ministros de la Suprema Corte a quienes se les despidió, no sin antes, en un acto "generoso", concederles una pensión económica por "retiro forzoso", fundamentada en ese momento, en un Decreto que establecía las causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pensión que se les otorgó a los 25 Ministros cesados de sus funciones y que aceptaron haciendo a un lado el orgullo y la dignidad, confirmando, tan sólo, el sometimiento al Presidente de la República.

La *Reforma de 1994*, modificó también el artículo 73 constitucional en su fracción XXIII, estableciendo para el Congreso de la Unión, la facultad de expedir leyes para fijar las Bases de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, en materia de Seguridad Pública, lo que posteriormente se tradujo en el Sistema Nacional de Coordinación.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin duda fue uno de los pasos más importantes en materia jurídica para el Distrito Federal, no sólo por darle un trato a éste como una entidad federativa y ya no como a un apéndice o Dependencia del Ejecutivo Federal, al menos en lo jurídico, sino porque además, sentó las bases para que el proceso continuara, y así de esta manera, en enero de 1995 cuando los integrantes de la Cámara de Diputados y los de la Asamblea "acordaron celebrar una serie de Consultas y debates públicos para avanzar en la reforma de la estructura local de Gobierno de esta Entidad y en la posibilidad de que los ciudadanos elijan en forma directa y por voto universal y secreto a la primera Autoridad Política de la Entidad que ahora se llama curiosamente Jefe del Distrito Federal"⁴⁷

En las Consultas Populares de 1995, se definió la naturaleza jurídica del Distrito Federal, instalándose ocho Comisiones de Trabajo, que por más de dos meses recibieron 665 ponencias de

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" 20ª ed. Porrúa, 1995. Pág. 315

los *partidos políticos*, organizaciones no gubernamentales, catedráticos, intelectuales y sociedad en general.

Las ocho Mesas fueron:

Primera. Referente a la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal.

Segunda. Sobre los Organos de Gobierno.

Tercera. Forma de elegir al titular del Gobierno del Distrito Federal.

Cuarta. Formas de Gobierno con relación a las Delegaciones Políticas.

Quinta. Reformas del sistema judicial y de seguridad pública.

Sexta. Casos y requisitos para integrarse a la *Participación Ciudadana*.

Séptima. Referente a los asuntos de carácter legal.

Octava. Referente a asuntos metropolitanos.

La principal coincidencia, versó en la elección popular directa del Jefe del Distrito Federal e indirecta para los Delegados Políticos, aunque se insistió en que en éste último caso, se hiciera en forma directa para lograr más autonomía política con mayores transferencias de atribuciones de dinero que permitieran compaginar responsabilidad e información para tomar decisiones con sustento popular.

Adicionalmente se llevó a cabo un trabajo intenso de elaboración, revisión y consulta de iniciativas y Reglamentos, tanto en la Jefatura de Gobierno como en la Asamblea que concluyó en varios e importantes ordenamientos como: la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con fecha de 4 de abril de 1995, que fijó la naturaleza jurídica de la Asamblea estableciendo sus facultades con relación al Distrito Federal; Ley Orgánica de la Contaduría

Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, de fecha 31 de mayo de 1995, Órgano Técnico encargado de fiscalizar la cuenta pública del gobierno de la ciudad; Ley del Deporte para el Distrito Federal, de fecha 6 de noviembre de 1995, que creó el Consejo del Deporte encargado de ordenar e impulsar la actividad deportiva y cultura; Ley del Procedimiento Administrativo, de fecha 21 de diciembre de 1995, que creó una figura jurídica muy importante como lo es la *postiva ficta*, que considera como aceptada, afirmativa o confirmada, la respuesta de la autoridad a la solicitud del particular cuando aquella no da respuesta en un plazo máximo de ocho días hábiles. Esto vino, aunque en menor medida, a poner a trabajar a funcionarios públicos que se demoraban demasiado en sus contestaciones por escrito o simplemente no lo hacían. Surgió el principio de Publicidad, en el que los particulares tenían derecho a obtener información sobre el procedimiento de su asunto; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de fecha 21 de diciembre de 1995, se consideró al Tribunal, el derecho de anular un acto administrativo y restituir al quejoso en sus derechos; Ley del Transporte del Distrito Federal, de fecha 21 de diciembre de 1995, que reguló lo relacionado al transporte público local, otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y establecimiento de tarifas; Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, de fecha 21 de diciembre de 1995, especificó las atribuciones de este órgano de fiscalización del Distrito Federal; Ley para Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, de fecha 21 de diciembre de 1995, se creó un Consejo de Asistencia Social a cuya dirección, el gobierno se abocó ininterrumpidamente.

El 12 de junio de 1995 se creó la Ley de Participación Ciudadana, es en ésta ley donde por vez primera se *regulan figuras jurídicas de participación ciudadana local*, es decir, estableció los instrumentos de participación ciudadana, a los cuales denominó "instancias" sus facultades, estructura de los Consejos Ciudadanos y su relación con los Delegados Políticos.

Esta ley en su Título I, artículo 1º, se enumeraban las "Instancias" (el término considero que no es el más adecuado porque no todas lo son, se pudo emplear el de instrumentos o mecanismos) de Participación Ciudadana, de la siguiente manera:

- I. Los Consejos de Ciudadanos.
- II. Audiencia Pública.
- III. Difusión Pública.
- IV. Colaboración Ciudadana.
- V. Consulta Vecinal.
- VI. Quejas y Denuncias.
- VII. Recorridos Periódicos.
- VIII. Los Órganos de Representación Vecinal por Manzana, Colonia, Barrio o Unidad Habitacional.

I. De los Consejos de Ciudadanos. El artículo 2º facultaba a los Consejos de Ciudadanos; que eran órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, integrados por ciudadanos defenidos electos mediante voto libre, secreto y personal de sus mismos vecinos en elecciones directas, los cuales eran residentes en el área vecinal de la Delegación de que se tratase correspondientemente; a participar en las "instancias" que se refería las fracciones II a VII, y a intervenir 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 determinara el Estatuto de Gobierno y las leyes aplicables.

Como ya he destacado en múltiples ocasiones, este fue el primer intento exitoso de participación por parte de los ciudadanos de esta entidad federativa. De las denominadas "instancias" incluidas por la Ley de Participación Ciudadana del 95, los Consejos de Ciudadanos eran una especie de *asociación política*, toda vez que si bien es cierto que en esas elecciones se votaba por una sola persona física candidato a Consejero, junto con él participaba otra persona en calidad de suplente con el objetivo común de triunfar en la elección y que contaban con el apoyo de por lo menos un 4% de los ciudadanos que residieran en el área vecinal de que se tratara, es decir, era una especie de filiación ya que los ciudadanos que brindaban el apoyo a *determinada formulas de consejeros ciudadanos* no podían hacerlo a ninguna otra fórmula *so pena* de no contar dicho apoyo para ni una de las dos; estas fórmulas realizaban actos eminentemente políticos como lo era el proselitismo mismo, ambas personas constituían una fórmula con registro ante la autoridad competente, que en éste caso era la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos del cual dependía el Comité Delegacional y que era el directamente encargado del registro de los candidatos, y que lo facultaba a tal efecto el artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana en sus fracciones II y IV consistentes en recibir solicitudes y registrar a los candidatos si fuere el caso

De ésta manera y en mi opinión, las *formulas de consejeros ciudadanos* son o fueron una especie de *asociación política* por contener los elementos esenciales como lo es el estar legalmente constituida y registrada ante autoridad competente encargada del registro y la organización y vigilancia de la elección; ser dos o más asociados reunidos de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin u objeto común y lícito, que no tenga un carácter preponderantemente económico; y realizar actos eminentemente políticos; la característica de participar en elecciones postulando candidatos, como ya he mencionado, es facultad exclusiva de

los *partidos políticos*, lo cual no necesariamente siempre será así, sin embargo, eso me parece que no está mal, los elementos antes señalados son los indispensables para poder considerar y diferenciar a una *asociación política* con una que no lo es. Por otra parte, una de las restricciones de las formulas era precisamente no contar con un carácter autónomo, no podrían adoptar para sí frases, leyendas ni colores de *partido político* alguno.

Los requisitos para ser Consejero los establecía el artículo 36 y eran los siguientes:

- I Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;
- III No haber sido condenado por delito intencional alguno; y
- IV No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente, ni haberlo sido durante los tres meses anteriores a la fecha de la elección.

Los Consejeros electos en calidad de propietarios no podrían, en ningún caso, ser electos para el periodo inmediato, el cual nunca existió por cierto, sin embargo los suplentes que no llegaran a actuar como propietarios podían ser electos para el periodo posterior inmediato como propietarios y los propietarios no podrían hacerlo como suplentes. Los Consejos de Ciudadanos se renovarían en su totalidad cada tres años, y de lo cual tampoco hubo necesidad.

2 *De la Audiencia Pública.* Esta era convocada por el titular de la Delegación respectiva, cuando menos dos veces por cada mes, debiendo difundirse la convocatoria con cinco días de antelación a la fecha de su realización, procurando, el Delegado, cubrir todas las áreas vecinales.

Las Audiencias Públicas tenían por objeto proponer al Delegado en el que se residiera, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, también servía para la recepción de información sobre determinadas actuaciones, siempre que fuesen competencia de la administración pública del Distrito Federal.

Una de las obligaciones del Delegado era la de, una vez después de haber escuchado los planteamientos y peticiones de los habitantes y ciudadanos, y en el caso de que fueran legalmente procedentes, informar como mínimo los siguientes aspectos, según el artículo 8º, y del cual transcribo sus tres fracciones:

- I Los plazos en que el asunto será estudiado (obsérvese que no decía "resuelto")
- II Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y
- III Si en los asuntos planteados tienen alguna injerencia el Consejo de Ciudadanos, o si es competencia de unidades centrales o entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal o de la administración pública federal.

Si la naturaleza del asunto planteado lo permitía, el Delegado estaba obligado, también, a instruir lo necesario para su resolución inmediata, turnándolo al funcionario responsable de su ejecución, si este estuviera a su cargo obviamente, ya que en los casos de que fueran competencia de la autoridad central o paraestatal del gobierno de la ciudad o de la administración pública Federal, el Delegado sólo canalizaba a los solicitantes con esas autoridades.

3. *De la Difusión Pública.* Era el medio a través del cual la "Delegación" comunicaba a los habitantes de esa demarcación territorial, la realización de obras públicas, la presentación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestarían éstos, así como las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.

La Difusión Pública se hacía a través de los medios informativos idóneos, que permitieran a los habitantes de las Delegaciones el conocimiento de las materias objeto de la misma. Las dudas, observaciones y comentarios que los habitantes formularan por escrito sobre la información que les fuera difundida, tendrían que ser siempre contestada de la misma manera por la autoridad Delegacional.

4. *De la Colaboración Ciudadana.* Era el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podían solicitar autorización a la "Delegación" en que residían, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, competencia de la propia "Delegación", aportando para su realización recursos económicos o materiales, o bien, trabajo personal.

La ley en comento establecía que era la "Delegación" quien daba su aprobación sobre la procedencia de la Colaboración Ciudadana, sin embargo, esto me parece muy inexacto, ya que las Delegaciones no tenían personalidad jurídica, ellas *per se* no podían decidir respecto de tal o cual asunto, más bien, me parece que la intención de la ley en este sentido iba orientada a establecer la facultad del Delegado Político y titular de la Delegación que se tratase, quien en un momento dado podía aceptar o no tal colaboración, incluso en determinados asuntos podía solicitar la opinión del Consejo de Ciudadanos, es por esto que encierro entre comillas cuando se alude a la personalidad de la Delegación.

5. *De la Consulta Vecinal.* Este era un mecanismo mediante el cual los habitantes de todas y cada una de las Delegaciones podían emitir opiniones, formular propuestas para la solución de problemas específicos del lugar en que residieran, o bien, plantear las necesidades e intereses de quienes habitaban en ese lugar.

Esta forma participativa ciudadana, era convocada por el Delegado o por el Consejo de Ciudadanos respectivo, con la anticipación necesaria a su realización. Sin embargo, las propuestas no tenían un carácter vinculatorio, sólo eran elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

Los procedimientos para realizar una Consulta Vecinal se hacía del conocimiento del Consejo de Ciudadanos, mismo que emitía su opinión al Delegado, difundándose la convocatoria a los habitantes. Las conclusiones de la Consulta Vecinal eran elaboradas por el convocante y se difundían en el ámbito en que hayan sido practicadas.

6. *De las Instancias de Quejas y Denuncias.* Me parece que en este contexto esta correctamente aplicado el término "Instancia" ya que debemos entender la acepción general que nos proporciona el maestro Eduardo Pallares al respecto "...con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad..."⁴⁸; por tanto, los contenidos en el Título I de la Ley de

⁴⁸ PALLARES, Eduardo "Diccionario de Derecho Procesal" 23ª ed. Porrúa, México, 1997 Pág. 426

Participación Ciudadana, no eran todos instancias, pero sí eran auténticos “mecanismos” de participación ciudadana.

Los habitantes de esta demarcación tenían la facultad de inconformes mediante la presentación de una queja o de una denuncia por la prestación de servicios públicos o al público que estuvieran a cargo de las autoridades delegacionales; así también, lo podrían hacer por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia Delegación.

De los Recorridos del Delegado. Estos se llevaban a cabo con el objeto del mejor desempeño de sus atribuciones, se practicaban dentro de la demarcación a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestaran los servicios públicos, así también para constatar el estado que guardaban los sitios, obras e instalaciones públicas.

Este era un mecanismo bastante eficiente, toda vez que, por un lado acercaba a la autoridad con los gobernados de manera directa, y por otro lado, se evitaba los trámites, en muchas de las veces tortuosos, a que había lugar para hacerle llegar una sugerencia al Delegado. De esta manera el titular de la Delegación se hacía acompañar, de los otrora Subdelegados, para que en su ámbito de competencias dieran soluciones prontas a los asuntos planteados, mismas que se difundirían a los habitantes del lugar en donde se llevara a cabo dicho recorrido.

El Delegado programaba mensualmente su recorrido y lo hacía del conocimiento del Consejo de Ciudadanos y de los representantes populares electos en los procesos electorales Federales.

8. *De los Organos de Representación Vecinal.* Dichos órganos tenían como función relacionar a los habitantes del entorno en que hubieran sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos.

En estos órganos existían representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional. Los Jefes de Manzana eran electos por mayoría simple de los vecinos de la misma en una asamblea que al efecto se llevase a cabo. Estos a su vez, elegían a los representantes por colonia, barrio o unidad habitacional que se constituirían posteriormente en Asociación de Residentes.

En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 95, se contenía en su Sección Octava, Novena y Décima del Capítulo Segundo, la parte procesal electoral, previsto en caso de desavenencias que se llegaran a presentar durante el proceso electoral. Esta ley queda abrogada por la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre de 1998, y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 21 de diciembre de 1998.

El 31 de diciembre de ese año fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, encargada de fijar la organización, estructura y funciones de la Administración Pública local, precisando el ámbito territorial del Distrito Federal, de las Delegaciones Políticas y estableciendo las competencias de todos los funcionarios de esta ciudad; regulándolo como entidad federativa, no como Departamento, ni como Dependencia del Ejecutivo Federal.

De esta manera, el Distrito Federal fue reconocido como una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, señalándose que su gobierno, se depositaba en los Poderes de la Unión quienes lo ejercerían por sí y a través de los llamados Organos de Gobierno del Distrito Federal (Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia), así mismo, se determinaron sus principales características y funciones, así como las formas de actuación del Presidente de la República, Jefe del Distrito Federal y de los Delegados Políticos.

2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.

El 25 de julio de 1996 los coordinadores de los grupos parlamentarios de los *partidos políticos*, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, y del Trabajo, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores (en ésta el Partido del Trabajo no tenía representación), así como el entonces Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, presentaron la *Iniciativa de Reforma y Adiciones en Materia Electoral y del Distrito Federal y a la Constitución Mexicana*, que se puso a la consideración y análisis de los Diputados, en donde se consideraron reformas electorales para el Distrito Federal.

En la Exposición de Motivos, se estableció que se llevarían a cabo varias reformas para ampliar los espacios de participación y representación ciudadana, haciéndose un recorrido por todos los antecedentes que han ido integrando la estructura y naturaleza jurídica del Distrito Federal, desde la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, la *Reforma de 1993* que otorga al Distrito Federal su propia legislación y facultades legislativas a la Asamblea, la

Reforma de 1994 expresada más que en una reforma, en un deseo condensado por determinar una reforma política efectiva para la capital.

La *Reforma de 1996*, transformó completamente la redacción del artículo 122 constitucional para consolidar la reforma política del Distrito Federal “el texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídica-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y Capital de la República, acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencia entre los Poderes de la Federación y las Autoridades Locales”⁴⁹

La nueva redacción del artículo 122 ratificó que la Ciudad de México es al mismo tiempo, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; estableciéndose expresamente los Organos Locales de Gobierno para el Distrito Federal:

- Asamblea Legislativa;
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- El Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa se integró por “Diputados Locales” y ya no por Representantes o Asambleístas, 40 electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, según lo dispuesto tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; ya no se hizo mención del Jefe del Distrito Federal, sino de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reforma trascendental que

⁴⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política Mexicana en Materia Electoral y del Distrito Federal. 25 de julio de 1993

conformó el carácter de autoridad de Gobierno independiente y no como un designado del Ejecutivo Federal, o Jefe de Departamento Administrativo, sino que se le reconoció su carácter de Gobernante, y por vez primera en la época reciente, se otorgaron nuevamente los derechos políticos para todos los ciudadanos del Distrito Federal que les habían suprimido en 1928 y que de esa manera resurgían al materializarse en el derecho de elegir a aquel a través de una votación universal, libre, directa y secreta, lo que indudablemente vendría a legitimar la actuación del Jefe de Gobierno en el desempeño de su función pública.

Aprovecho para unificar mi opinión a la de algunos maestros distinguidos de nuestra siempre erguida Facultad de Derecho, así como la de varios destacados compañeros estudiantes que en las aulas de nuestra entrañable Universidad Nacional Autónoma de México han sostenido que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe denominarse "Gobernador del Distrito Federal" ya que desde 1997 es electo en forma democrática, popular, universal, libre, directa y secreta.

Elementos de su Elección:

Libre: Nadie coaccionaba el voto, se utiliza el libre albedrío para sufragar.

Directa: Se vota y se deposita el voto, no hay intermediario o electores indirectos.

Secreta: Nadie puede saber o enterarse del sentido del voto.

La *Reforma de 1996*, otorgó a los integrantes de la Asamblea Legislativa la facultad para designar al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, exclusivamente, en caso de falta absoluta de este; por renuncia o por cualquier otra cosa, disponiendo que la Administración Pública Local del Distrito Federal estaría a cargo del Jefe de Gobierno junto con los Organos Políticos

Administrativos, cuyos titulares serían electos directamente y por sufragio universal en el año 2000.

Esta reforma también dispuso para el Poder Judicial local, que en caso de ser necesario cubrir vacantes de Magistrados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sometería una propuesta a la Asamblea Legislativa para que sus Diputados decidieran, pudiendo ser ratificados los Magistrados por dichos Diputados; también se estableció que de los siete Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, uno sería designado por el Jefe de Gobierno y otros dos por los Diputados de la Asamblea Legislativa, cabe mencionar que la reforma en comento estuvo precedida de acalorados debates de gran altura entre los *partidos políticos* con representación en la Cámara de Diputados.

Por parte del **Partido del Trabajo**, su entonces coordinador, Diputado José Narro Céspedes señaló que era de gran importancia "el restablecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, al aceptarse la elección libre, universal, secreta y directa de quien gobernara esta entidad a partir de 1997...pero los ciudadanos mexicanos tampoco cuentan con mecanismos que les permitan presentar directamente al Congreso de la Unión iniciativas de Ley sobre derechos o leyes que les afecten, adecuando las legislaciones a las nuevas realidades"⁴⁰

Narro consideró el hecho de que los ciudadanos dejen se encontraran, en ese momento, en una *capitis deminuto* muy delicada, porque con todo y la trascendente reforma, no se estableció por ningún lado de la Constitución, ni del propio Estatuto de Gobierno, el derecho incondicional para

⁴⁰ *Posiciones de los Partidos Políticos Representados en la Cámara de Diputados Frente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política Mexicana*, 15 de julio 1996, revista Quorum, Suplemento de Consulta, Septiembre 1996, Pág. 44. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados.

los ciudadanos de presentar iniciativas de ley; además no se dio explicación o comentario alguno que por lo menos se refiriera a ése punto; por lo mismo, el mismo Diputado Federal Narro, señaló que ante ésta situación que limitaba el derecho político de los mexicanos "el Partido del Trabajo, reafirma su compromiso en la instrumentación del Referéndum para probar o rechazar actos de Gobierno y la iniciativa Popular, como el mecanismo idóneo mediante el cual todo miembro de la sociedad puede presentar ante el Legislativo iniciativas de Ley"⁴¹

Por el **Partido de la Revolución Democrática**, su entonces coordinador Jesús Ortega Martínez dijo "...mencionaré porque es importante valorar, el avance de algunos logros más significativos...la elección directa del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, el establecimiento de la Asamblea Legislativa y la elección indirecta para 1997 de los delegados y directa en el año 2000, restitución de facultades de Gobierno y legislativas para las autoridades locales electas en el Distrito Federal"⁴². Sin lugar a duda, la posición de este partido político fue importante para llevar a cabo la Reforma de 1996, sobre todo, porque al ser el principal partido de izquierda, tenía una fuerte influencia para la toma de decisiones en relación con el Presidente de la República y para todas las demás fuerzas políticas, para con ello lograr un consenso en el debate legislativo

Por parte del **Partido Acción Nacional**, su entonces coordinador Diputado Ricardo García Cervantes señaló "votamos a favor, porque se reconoce por fin, que los habitantes del Distrito

⁴¹ *Posiciones de los Partidos Políticos*, op cit. Pág. 44

⁴² *Ibidem* pag 46-47

Federal no son ciudadanos de segunda y tienen el derecho de elegir a sus propias autoridades”⁴³. Así de manera tan concreta el Diputado García Cervantes apuntó la gran trascendencia que la Reforma para el Distrito Federal tenía para todos los habitantes y ciudadanos.

Finalmente, la posición del **Partido Revolucionario Institucional**, a través del entonces Diputado Federal, maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM y Asesor del presente trabajo de tesis, Licenciado Jorge Moreno Collado, fue la siguiente: “recuperar para el Distrito Federal, la plenitud democrática sin que por ello se ponga en riesgo su calidad de Sede de los Poderes de la Federación es un paso urgente y una decisión ineludible ...democratizar, entonces al Distrito Federal, es asegurar progreso, libertades y bienestar para sus habitantes. La ciudad más grande del mundo merece la mejor democracia, tiene derecho a la mayor garantía de gobernabilidad”⁴⁴

De las anteriores cuatro posiciones, es notable el gran paso histórico que los Diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, dieron por consenso a favor de la naturaleza y realidad jurídica del Distrito Federal para ir consolidando su estructura democrática; pareciera, que ese consenso, se logró en forma simple y llana, pero de la lectura de las intervenciones de cada Diputado, cada uno defendió la posición de su partido y criticó lo que no les fue aprobado; innegablemente ese consenso histórico, dio el empuje que tanto necesitaba y que sigue necesitando el Distrito Federal.

Referente al artículo 122 constitucional, el dictamen final, se especificó que se trataba de la Naturaleza Jurídica y no de otra clase, la definida por el artículo 44; así mismo que las

⁴³ *Posiciones de los Partidos Políticos* op cit pág. 48

⁴⁴ *Ibidem* Pág. 51-52

atribuciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, correspondían a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede, y que al ejercicio de sus atribuciones, concurrían las Autoridades Locales en los términos del citado artículo; también se perfeccionó su redacción, con una técnica jurídica más precisa que habla de Gobierno y no de atribuciones; refiriéndose a Organos en lugar de Autoridades locales, fijando un ámbito de Gobierno decisivo y no concurrente como decía la iniciativa original.

En la Base Primera se especificó que dentro de la Ley Orgánica de los Tribunales, se incluiría las responsabilidades de los Servidores Públicos de los Tribunales Judiciales del Fuero común en el Distrito Federal; ya no se hizo la separación de la Ley Orgánica y de la Ley de Responsabilidades, sino que la normatividad para dichos Servidores es única, no dual.

En la Base Tercera se cambió el orden en el que debería ser la elección de los Delegados, pero no se incluyó en el Dictamen Final la palabra "directa", porque fue de esa forma hasta la elección del día 2 de julio del año 2000, antes era indirecta, como recordamos, lo cual no afecta para nada, toda vez que se sigue manteniendo los cuatro elementos de la elección acotados en paginas anteriores, además el orden no altera de manera alguna al votar "la Reforma de 1996 mantiene para el Distrito Federal un Gobierno propio sin que los Poderes Federales, pierdan su intervención en el mismo"

Con la *Reforma de 1996*, se derogó la fracción VI del artículo 73, base de la actuación legal del H. Congreso de la Unión, por lo que fue suprimida su facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo, pero sólo se suprimió del texto del artículo

" DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel *Compendio de Derecho Administrativo* Segundo Curso 2ª ed., Porrúa, México, 1997. Pág 177

73. porque en realidad la facultad nunca le fue quitada, ya que simplemente se trasladó al apartado A. fracción II del artículo 122 constitucional, en donde además se especificó cual es la intervención del Congreso en la vida del Distrito Federal.

En el apartado A, fracciones I a V del mencionado artículo 122, se establecieron las "facultades" del H. Congreso de la Unión, de las cuales hago una breve mención a continuación:

Legislar en lo referente al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. Se redujo la competencia tan amplia que anteriormente tenía para legislar sobre el Distrito Federal, para exclusivamente hacerlo en materias que no estén conferidas a la Asamblea Legislativa; dicha, entre comillas, facultad es un verdadero absurdo, falta de técnica jurídica porque, precisamente la *Reforma de 1996*, dio una nueva naturaleza al Distrito Federal, además se han venido consolidando diversos argumentos a fin de darle plena autonomía y soberanía; por ello, considero que la única autoridad legislativa para el Distrito Federal, debe ser local, es decir, me refiero a la *Asamblea Legislativa*, tanto porque su naturaleza es precisamente esa, legislativa, como porque el H. Congreso de la Unión tiene una composición híbrida, o sea, hay legisladores de todos los Estados de la República, esto es inadmisibles y peyorativo para el Distrito Federal, ya que algunos legisladores que representan a los habitantes de sus Estados no conocen sus propios problemas locales, ni los han resuelto o intentado resolver, pues menos saben la forma y situaciones particulares e importantes de esta Ciudad. Sin embargo en la realidad el Congreso de la Unión legisla para todo el país, incluyendo para el Distrito Federal, de esta manera, legisladores de latitudes tan lejanas a éste "legislan" sin importar que en muchas de las ocasiones sólo votan, y no conocen, ni sienten la vida de la capital del país.

Los legisladores Federales no deben seguir legislando en ninguna materia para el Distrito Federal, eso debe ser competencia de la Legislatura Local del Distrito Federal, de la Asamblea Legislativa, integrada por representantes, todos ellos defenidos, de *partidos políticos locales*, y también nacionales tal y como ocurre en otros Estados Federados "el doble carácter que tiene dicho Congreso, propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal, provenga de un Organó que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por Diputados y Senadores procedentes de los Estados de la República. La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, provoca a su vez, el hecho de que este Organó, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población..."⁵⁶

Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. A pesar del gran avance que significó la Reforma, se insistió en seguirle dando participación al Congreso de la Unión en la regulación del Gobierno de la Ciudad, de esta manera también se le "faculta" al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno, que de entrada me parece una denominación poco afortunada para el ordenamiento legal más importante del Distrito Federal, debe llevarse a cabo una reforma al respecto que permita asentar su exacta denominación, es decir,

Constitución Política de la Ciudad de México o del Distrito Federal, y desechar del léxico jurídico la denominación Estatuto, que no refleja nuestra tradición legal en la Ciudad de México; el Distrito Federal debe ser determinado jurídicamente a través de su propia Constitución Política, en donde se regule a la Administración Pública Local, expedida por una legislatura local conformada

⁵⁶ BURGOS ORIHUELA, Ignacio op. cit. pág. 393

por representantes de *partidos políticos locales* que conozcan las necesidades y principales problemáticas en ésta entidad federativa.

Facultad del H. Congreso de la Unión para legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal. Esta facultad no tiene sentido, ni razón legal alguna, toda vez que era entendible, y si bien no justificada del todo, al menos se podía llegar a "comprender" que el Distrito Federal al no tener una Legislatura local, pues estaba bajo la tutela plena del Congreso de la Unión, pero ahora que ya se cuenta con éste, no existe, insisto, razón legal de tal "facultad".

2.4 REFORMA AL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997

En noviembre de 1997, los ahora Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentaron ante el H. Congreso de la Unión una *Iniciativa de Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, aprobada por unanimidad de votos, misma que canalizaron hacia los secretarios de las Mesas Directivas de las Cámara de Diputados, como consecuencia de la nueva estructura jurídica del Distrito Federal, el Estatuto publicado originalmente el 26 de julio de 1994 se reformó, adicionó y, derogó en artículos importantes que al necesitar de una especificación estaban obsoletos.

El primer Estatuto de Gobierno, contenía un total de 132 artículos y le fueron reformados 86 completamente, 5 artículos adicionados, 2 nuevos Títulos, 5 artículos derogados y algunas derogaciones en fracciones de 3 artículos.

La reforma propuesta por los Diputados de la Asamblea Legislativa y aprobada posteriormente por los integrantes del H. Congreso de la Unión, incremento a 145, el número total de artículos, consolidando la regulación del Distrito Federal en su propio Estatuto de Gobierno. "el interés de este Órgano Legislativo llevó a la formación de un grupo plural en que participaron seria y responsablemente los diversos Partidos Políticos que concurren en él, los cuales analizaron y debatieron en la misma forma, los diversos temas que serían contemplados en el Proyecto a elaborarse, fundamentalmente respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para finalmente arribar a este documento de convergencia que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de importante significación por involucrar a la Norma fundamental de organización del Gobierno del Distrito Federal"⁵⁷ En el punto referente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del presente trabajo haré mención de esta reforma en particular.

Sin embargo, los ahora Diputados Locales de la Asamblea Legislativa, al presentar la Iniciativa de Reformas, en comento, de 1997, el mismo año de que por vez primera en la historia del Distrito Federal un *partido político* de oposición entrara a gobernarlo, argumentaron que "en relación a la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se contemplaba un cambio importante respecto del sistema vigente, al incluirse el procedimiento en el que se otorga a aquel audiencia ante cualquiera de los Órganos Federales mencionados"⁵⁸; es decir que nunca le quitaron "facultades" a los Senadores, entendible políticamente, toda vez que quienes presentaron dicha iniciativa y quienes la aprobaron eran finalmente *mayoría* tanto en la propia Asamblea como en la Cámara de Diputados; por ello y por desconocer la nueva estructura y realidad jurídica del Distrito Federal, aprobaron dicha "facultad"

⁵⁷ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal 18 de noviembre de 1997, consultada en Internet Diciembre de 2001

⁵⁸ Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal Noviembre de 1997

los señores y señoras Senadoras y Senadores, como es posible que se atribuyan tal (insisto con comillas) "facultad" de *nombrar* o *remover* a nuestro Jefe de Gobierno que *hemos elegido los ciudadanos del Distrito Federal* mediante el voto Universal, Libre, Directo y Secreto, para que los legisladores con la mano en la cintura, contraviniendo los principios democráticos, vengan y lo renueven; en todo caso, esa es una autentica facultad de la Legislatura Local, en los casos y supuestos que al efecto previera el Estatuto de Gobierno, de manera análoga a los Estados Libres y Soberanos que integran nuestra Federación.

Por ello es absurdo que el Senado tenga la facultad arriba mencionada, porque es incongruente con la naturaleza jurídica y con la legitimidad plena que en el ejercicio del Gobierno tiene el Jefe de Gobierno, en todo caso y si eso llegase a suceder, no puede y no debe haber más vía que la voluntad popular para volverlo a nombrar o removerlo, pero sólo de esa manera democrática, pero lamentablemente esto o costado (y cuesta) mucho trabajo hacer entender a los legisladores, gobernadores y presidentes, que el Distrito Federal es una entidad igual a cualquier Estado de la Federación con personalidad jurídica, plena autonomía política y sobre todo económica "... el 23% de la riqueza Nacional se genera en el Distrito Federal..."; sólo por vía popular puede y debe ser nombrados y cambiados sus autoridades locales, implementando para tal efecto, los *Mecanismos de Participación Ciudadana Directos* con los que se cuenta en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, entiéndase el *Plebiscito*, *Referéndum* según sea la naturaleza del acto, o incluso la *Consulta Pública* por Demarcación Territorial, o bien, a través de una nueva Convocatoria a elecciones locales y que en todo caso sea

** Entrevista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador Programa "Zona Abierta". Televisa S A de CV, transmitido el 24 de enero de 2002

la Asamblea Legislativa quien deba constituirse en Colegio Electoral para nombrar a un Jefe de Gobierno Interno, Provisional o Substituto, según sea el caso.

Con fecha 14 de diciembre de 2001 se remitió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se pretende reformar y adicionar diversos artículos constitucionales, aprobados por la H. Cámara de Diputados, y que tienen que ver con el Distrito Federal en algunos de los casos. Así tenemos, que en el artículo 108 fracción IX, la facultad que tiene el Senado de la República de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se pretende atemperar y condicionar a la decisión que tome la mayoría calificada de los miembros presentes y sólo en los supuestos que sean 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 sentido la propuesta me sigue pareciendo una latente intromisión en la vida democrática del Distrito Federal por las razones anteriormente señaladas.

En la minuta en comento se establece una reforma al artículo 108 constitucional que pretende extender el concepto de servidor público al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual me parece que confirma la tendencia de equiparar a la Ciudad de México con cualquier otro Estado federado.

En este mismo proyecto de reforma a este precepto se establece algo realmente interesante, consiste en la propuesta de una nueva denominación de la ley fundamental del Distrito Federal en **Estatuto Constitucional del Distrito Federal**, sin embargo, se debe dejar el miedo de eliminar la palabra Estatuto y tan solo denominarle Constitucional del Distrito Federal.

El artículo 110 establece en la propuesta de reforma, la posibilidad de ser sujetos a juicio político, además de los que actualmente establece la Constitución, el Jefe de Gobierno, los Diputados a la Asamblea Legislativa, los Magistrados y Jueces del fuero común, los Consejeros de la Judicatura y el Procurador General de Justicia, todos del Distrito Federal, correspondiendo a la Cámara de Diputados conocer de tal juicio con forme lo establece el proyecto del artículo 111 de la Ley Suprema.

La inclusión de un primer párrafo en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la "autonomía" en su régimen interior será un gran avance para la consolidación de una posterior soberanía de nuestra ciudad, reconociendo que su gobierno se encuentra a cargo de sus órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conservando a salvo los derechos como sede de los poderes federales.

Es indiscutible la participación de los poderes federales en la vida del Distrito Federal pero de manera análoga a cualquier otra entidad federativa. Esto se confirma en el inciso C, fracción II del proyecto de reforma al artículo 122 que a la letra se escribe "Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal"⁴⁴

Actualmente en junio del 2002, esta reforma se encuentra estancada en el Senado de la República ya que de dos dictámenes, uno es a favor y otro en contra, por lo que se acordó crear una

⁴⁴ MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 73, 76, 89, 108, 109, 110,111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Poder Legislativo Federal Cámara de Diputados. 14 de diciembre 2001

subcomisión que integre un solo documento, pero será hasta mediados del mes de julio del año en curso, que las comisiones unidas se volverán a reunir a saber el futuro de este asunto.

2.5. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Para comenzar con el estudio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su estructura, contenido y relación con la vida democrática del Distrito Federal, es importante mencionar las leyes electorales que han tenido vigencia, al menos a partir de promulgación de nuestra actual Constitución, amén de entender las transformaciones que han sufrido las *agrupaciones políticas* en nuestro derecho positivo.

Con fecha 6 de febrero de 1917, un día después de la promulgación de la Ley Suprema vigente de nuestro país, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, convocó al pueblo mexicano a elecciones extraordinarias para los cargos de Presidente de la República, de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, para tal efecto expidió la Ley Electoral de esa misma fecha, esta ley solo tenía como propósito la organización y desarrollo de dichas elecciones a celebrarse el segundo domingo del mes de marzo de ese mismo año, con el fin de que dichos poderes se establezcan el primero de mayo y se entienda, que por la primera y la época histórica en la que se expide esta ley, carece de una ideología técnica jurídica. En esta ley no se hace mención de forma alguna a las *agrupaciones políticas*, la única mención que se hace es de los *partidos políticos*, en el Capítulo Sexto "De los Partidos Políticos", artículos 60 y 61, sin que tuviera una trascendencia importante.

En la Ley para la Elección de los Poderes Federales, de fecha 2 de julio de 1918, ya se establece una "regulación" con un trato más elaborado de los *partidos políticos*, en el Capítulo décimo, artículo 106, se establecía la facultad de intervención en los procesos electorales, toda vez que cumplieran con los requisitos establecidos por ese artículo, que eran los siguientes: "I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos; II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de este; III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno; IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal; V. Que no lleve denominación o nombre religiosos, ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia; VI. Que la Junta Directiva nombrada publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones; VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de Diputados o en la capital del Estado, si de Senadores o Presidente de la República; VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen nombren sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente"⁴¹

⁴¹ Enciclopedia Parlamentaria de México "Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997", Tomo 2. Volumen III. Serie IV. Editado por Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1997. Pág. 97

La ley en comento, también establece, la desaparición de la mayoría absoluta, garantiza el sufragio secreto, se establece un padrón electoral permanente, así como se introduce la idea de elaborar una credencial de elector de manera permanente.

El Presidente de la República sustituto Adolfo de la Huerta, reformó la Ley Electoral de 1918, el 7 de julio de 1920, para adecuarla a las elecciones de Diputados y Senadores del mes de agosto y las de Presidente de la República a celebrarse el mes de septiembre de ese año. Posteriormente esta ley sufrió diversas modificaciones a cargo de los presidentes. Alvaro Obregón el 24 de diciembre de 1921; de Pascual Ortiz Rubio el 24 de noviembre de 1931; de Manuel Avila Camacho el 19 de enero de 1942 y 4 de enero de 1943 en donde se establece que la duración de los cargos de Diputado será de tres años y la de Senadores y presidente de la República será de seis años, también se facultaba al Jefe del Departamento de Distrito Federal para hacer la división territorial de Distritos Electorales, pero no se regulaba a las *agrupaciones políticas*.

El entonces Presidente Constitucional Manuel Avila Camacho, optó mejor por crear una iniciativa de ley que viniera a dar un aspecto más moderno y dinámico a la realidad jurídica de ese entonces, así como incluir sus anteriores reformas a la ley abrogada, de esta manera el Poder Legislativo Federal da vida jurídica a la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946. En efecto, esta ley es la primera que cuenta con una estructura más elaborada, esta integrada por 136 artículos en Doce Capítulos, destacando la integración de la primera Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuyo asiento se encontraría en la capital de la República, dependía directamente del Ejecutivo Federal, es el antecedente remoto del Instituto Federal Electoral; esta Comisión Federal tendría Comisiones Locales a su imagen y semejanza, incluso en el Distrito Federal. Así también, por vez primera se establecía un concepto más jurídico de *partido*

político, "...son asociaciones constituidas conforma a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política"⁶², además se reconocía la existencia de *partidos políticos locales* así como de *agrupaciones políticas*, pero sólo en esa ley se regulaba a las asociaciones que tuvieran registro nacional, consideradas así aquellas que cumplían con los requisitos numerados en el artículo 24 de la ley en comento; se prohibía expresamente a las *agrupaciones políticas* usar la denominación de "Partido Nacional" si no se cumplía con los requisitos establecidos en la ley; es decir, daba a entender que una *agrupación política* es lo mismo que un *partido político* sin registro. Sin embargo es importante porque es la primera vez que se habla de *agrupaciones políticas* en un cuerpo legal.

El 4 de diciembre de 1951, estando de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado Miguel Alemán Valdés, el Congreso de la Unión expide la nueva Ley Electoral Federal, en donde se otorgan mayores facultades a la Comisión Federal de Vigilancia, y se modifican algunas disposiciones de la integración, constitución y registro de los *partidos políticos*, estableciendo que en los procesos electorales sólo podrían intervenir estos cuando hubieran adquirido su registro conforme a ley y con un año de antelación a la realización de las elecciones; cabe destacar que en la lectura de este precepto se mencionaba como términos equivalentes los de *partido político* y *agrupación política*, algo que no había sido así en la ley anterior, porque si bien, se prohibía a toda agrupación usar la denominación de *partido político*, era subsanable si se conseguía tal registro, y pasaría de *agrupación política* a *partido político*, pero no se usaban como

⁶² Enciclopedia Parlamentaria de México op. cit. Pág.795

sinónimos como fue el caso de esta ley, con lo cual se comenzó a oscurecer la naturaleza de las *asociaciones políticas*; y se suprimió la figura jurídica de candidato independiente.

La Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973, expedida por el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, mantuvo la estructura casi idéntica a como lo había venido realizando sus predecesoras, por ello sólo menciona la fecha de su creación, esta ley fue abrogada el 27 de diciembre de 1977 por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual entro en vigencia un día después, y de la cual hice el comentario correspondiente en el capítulo correspondiente, por considerar que es una ley que con diversos puntos de análisis, teniendo que ver directamente con la regulación de las "*asociaciones políticas nacionales*", y que implicó la modificación de 17 artículos de la Constitución.

En el foro de consulta popular convocada por el Presidente Miguel de la Madrid H. en el año de 1986, que tuvo como finalidad recabar propuestas que orientaran los perfiles de una nueva legislación electoral, se escucharon diversos planteamientos respecto a este tema.

El Código Federal Electoral, expedido por el H. Congreso de la Unión el 9 de enero de 1987, que tenía como objeto el reglamentar los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones políticos electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los *partidos políticos nacionales* y los procesos de elección ordinaria y extraordinaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

El Libro Segundo del código en comento se denominaba "De las organizaciones políticas", en el se incluían dos formas de participación ciudadana que eran los *partidos políticos* y las *asociaciones políticas*; la regulación que daba el Código Federal Electoral, no fue muy afortunada. los términos empleados, desde la óptica de mi propuesta hecha en este trabajo, estaban muy lejos de explicar su naturaleza, incluso desde la denominación del Libro Segundo, ya que no se consideraba que lo que el artículo 9º constitucional establece son las *asociaciones políticas* y no las *organizaciones políticas*. El Título Sexto del mismo Libro, reglamentaba a las "asociaciones" *políticas* de manera ambigua y poca precisión jurídica, ya que daba a entender que a pesar de que las "asociaciones" *políticas* contaban con personalidad jurídica, según el artículo 72 de ese ordenamiento, estaban "auspiciadas" por el Estado, lo cual nos da a entender según el significado de auspiciar que es proteger, amparar o tutelar; que dichas asociaciones no contaban con autonomía, lo que no pasaba con los *partidos políticos*, y esto atenta contra la naturaleza de las asociaciones.

El 6 de enero de 1988 se adiciona al Código Federal Electoral un Libro Noveno, el cual contenía la reglamentación referente a la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estableciendo el artículo 376, que los *partidos políticos* y las "asociaciones" *políticas nacionales* que contaran con registro, podrían participar en la elección para integrar este órgano de representación autónomo. La participación de las *asociaciones políticas* en las elecciones era, exclusivamente, mediante la celebración de convenios de coalición con los partidos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, es sin duda el resultado de un gran esfuerzo y un proceso de dialogo de las diversas *asociaciones políticas nacionales*, que con el firme propósito de alcanzar una reforma electoral que reflejara la realidad política del país, el Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari, ejerciendo las facultades conferidas por el artículo 71 en su fracción I, así como los Diputados Federales presentaron en una iniciativa, que regulara de manera más adecuada los procesos electorales federales y del Distrito Federal, ya que éste no contaba, en ese entonces, con una legislación específica y exclusiva para tal efecto

Se encontró conformado originalmente por 372 artículos, divididos en ocho libros. Precisamente en el Libro Octavo, denominado "De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", Capítulo Segundo "De los Partidos Políticos", artículo 349, establecía que los *partidos políticos nacionales* podrían participar en la elección de los miembros de la Asamblea. Sin embargo, en mi opinión, la redacción de este precepto no es muy exacta, ya que al utilizar la palabra "podrán" abre la posibilidad de incluir a otro tipo de asociaciones, como podrían ser incluso los *partidos políticos locales*, o bien, incluso de no participar; pero no era la intención del legislador, más bien considero que fue un error de redacción; en todo caso debió establecer que "en estas elecciones sólo podrán participar los *partidos políticos con registro nacional*", como es el caso de la actual redacción del artículo 122.

El encargado de la organización de los procesos electorales en el Distrito Federal, para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes, eran los órganos del Instituto Federal Electoral.

Se presentó una iniciativa de reforma al código, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, lo que significó sin duda un gran paso democrático. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Federal; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sufrieron una serie de reformas y adiciones. El Decreto se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

Tanto el código como la ley antes mencionadas, dan mayor certeza a la defensa de los derechos político electorales y de las instituciones necesarias para su ejercicio, y dan mayor solidez al proceso de organización, desarrollo y calificación de los comicios. Estos ordenamientos son, indubitablemente, un mecanismo fundamental para el ejercicio del sufragio ciudadano.

Actualmente la regulación electoral del Distrito Federal ya es expedida por la Asamblea Legislativa y el órgano encargado de la organización, desarrollo y calificación de las elecciones locales es el Instituto Electoral del Distrito Federal.

2.6 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como consecuencia de la Reforma del 25 de octubre de 1993, se expidió el 26 de julio de 1994, el **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** por el Congreso de la Unión, con la salvedad de las materias expresamente conferidas a la todavía llamada, para ese entonces, Asamblea de

Representantes y fijando la distribución de facultades de los Poderes de la Unión en relación con el Distrito Federal y de sus Organos de Gobierno, así, se creó por vez primera una legislación específica que estableció la estructura y organización del Distrito Federal, como un excelente paso para reconocerle su gran importancia jurídica y política; hablando en el ámbito jurídico vino a regular y a determinar la estructura jurídica del Distrito Federal en un total de 132 artículos y 16 transitorios, también estableció a los términos Distrito Federal y Ciudad de México, como equivalentes, pero destacando que esta última es la sede de los Poderes de la Unión y además Capital del País.

De tal suerte, el Distrito Federal fue reconocido como entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciéndose que su Gobierno, se depositaba en los Poderes de la Unión quienes lo ejercerían por sí y a través de los llamados Organos de Gobierno del Distrito Federal; así mismo se determinaron sus principales características y funciones, así como la forma o formas de actuación del Presidente de la República, de los Delegados Políticos y dos nuevas figuras jurídicas que tuvieron una vigencia efímera, tan solo tres años, y de hecho la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995 no reguló a una de ellas; pero que sin embargo fueron un sustento teórico para el desarrollo y actuación del Poder Público frente a los gobernados. Estas figuras fueron, por un lado, *El Consejo de Ciudadanos* que eran los principales órganos de representación vecinal y de participación ciudadana electos directamente por el voto de los vecinos de las Delegaciones del Distrito Federal y de los que ya he hecho mención. Por otro lado, estaban las *Comisiones Metropolitanas* que se instalarían con el propósito de coordinar a las distintas autoridades locales y municipales, y a éstas con el Gobierno Federal y del Distrito Federal, planeando y ejecutando acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se creó con el propósito de regular y determinar la estructura jurídica del Distrito Federal, como señale anteriormente, sin embargo, en este apartado haré un ejercicio consistente en comentar las principales modificaciones que sufrió dicho ordenamiento en la *Reforma del 97*.

Comenzaré por comentar que se acentuó que las disposiciones del Estatuto, eran la norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, o sea, que independientemente de que la Constitución lo regulará en su artículo 122, la Base Orgánica está en este máximo ordenamiento del Distrito Federal.

Se determinó que la calidad de ciudadanos del Distrito Federal, se atribuía específicamente a hombres y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reunieran lo exigido por el artículo 34 constitucional, es decir, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir; y posean adicionalmente la calidad de vecinos u originarios del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal se encargó tanto a los Poderes Federales, como a las Autoridades Locales, otorgándose la facultad concurrente y ya no el carácter de sumisión o en orden sucesivo que la anterior redacción daba a los Organos Locales de Gobierno, incluso se afirman como Autoridades Locales.

Se estructuró detalladamente la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se especificó y desarrollo la nueva regulación del Ministerio Público del Distrito Federal, en dos sentidos, el primero, del Procurador como persona física; y el segundo, de la Institución, persona moral, Procuraduría. La redacción original atendía únicamente a la figura del Procurador.

Se determinó que las responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal se contendrían en una Ley Federal de la materia, exceptuando a los del ámbito judicial, quienes tienen su propia regulación.

Se eliminó el derecho de votar y ser votado para el cargo de *Consejero Ciudadano*, ya que esa figura jurídica deja de existir en el ámbito legal.

Se mencionaron por vez primera en una ley local, diversos instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la Participación Ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad. Así mismo, se abrogaron las figuras jurídicas de *Representante Vecinal* por Manzana, por Colonia, por Barrio y por Unidad Habitacional, conservándose la figura jurídica de Participación Ciudadana, tanto en forma individual como colectiva, derogándose la disposición que canalizaba dicha participación a los *Consejos de Ciudadanos*.

A los Senadores, como ya he señalado anteriormente, se les otorgó la "facultad" de nombrar y remover al Jefe de Gobierno a propuesta del Ejecutivo Federal, es decir, nombrar a un sustituto que concluya la función. En efecto, se facultó al Presidente de la República para "proponer" en caso de remoción de Jefe de Gobierno, un sustituto; así como para iniciar Leyes o Decretos sobre el Distrito Federal ante los integrantes del Congreso de la Unión, ya no ante la Asamblea.

Se especificó y desarrollo la nueva regulación del Ministerio Público del Distrito Federal, en dos sentidos, el primero, del Procurador como persona física; y el segundo, de la Institución, persona moral, Procuraduría. La redacción original atendía únicamente a la figura del Procurador.

Se determinó que las responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal se contendrían en una Ley Federal de la materia, exceptuando a los del ámbito judicial, quienes tienen su propia regulación.

Se eliminó el derecho de votar y ser votado para el cargo de *Consejero Ciudadano*, ya que esa figura jurídica deja de existir en el ámbito legal.

Se mencionaron por vez primera en una ley local, diversos instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la Participación Ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad. Así mismo, se abrogaron las figuras jurídicas de *Representante Vecinal* por Manzana, por Colonia, por Barrio y por Unidad Habitacional, conservándose la figura jurídica de Participación Ciudadana, tanto en forma individual como colectiva, derogándose la disposición que canalizaba dicha participación a los *Consejos de Ciudadanos*.

A los Senadores, como ya he señalado anteriormente, se les otorgó la "facultad" de nombrar y remover al Jefe de Gobierno a propuesta del Ejecutivo Federal, es decir, nombrar a un sustituto que concluya la función. En efecto, se facultó al Presidente de la República para "proponer" en caso de remoción de Jefe de Gobierno, un sustituto; así como para iniciar Leyes o Decretos sobre el Distrito Federal ante los integrantes del Congreso de la Unión, ya no ante la Asamblea.

El Título Cuarto, Capítulo I, se reformó para normar todo lo referente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abrogándose la denominación de Asamblea de Representantes.

En el Capítulo II, se determinó lo referente al Jefe de Gobierno, extinguiéndose a la vida jurídica la figura de Jefe del Distrito Federal o Regente; se crearon los casos en los que el Jefe de Gobierno puede ser "removido de su cargo", sus obligaciones y facultades.

En el Capítulo III, se determinó la Base Jurídica de los Organos encargados de la Función Judicial en el Distrito Federal; ya no individualmente del Tribunal Superior de Justicia, y se incluyó al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal creado hasta diciembre de 1994, junto con las facultades, alcances y limitaciones de dicho Consejo.

Se creó el Servicio Público de Carrera; con el objeto de lograr la integración de la Administración Pública Local del Distrito Federal, con la mención de que sería la Asamblea Legislativa la encargada de expedir la ley respectiva.

Se determinó que para concesionar la prestación de Servicios Públicos, se exigiera una previa Declaración por parte del Jefe de Gobierno, lo cual no se exigía en el Estatuto original de 1994.

Se creó un nuevo Título, relativo a las "Autoridades Electorales y a los Partidos Políticos", algo verdaderamente novedoso, ya que por vez primera, el Distrito Federal tiene ya su propia regulación electoral, me refiero al Código Electoral del Distrito Federal.

Se crearon el *Instituto Electoral del Distrito Federal*, siendo éste un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función *estatal* de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana; así también se creó el *Tribunal Electoral del Distrito Federal*, que es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Se crean los Medios de Impugnación y los Delitos Electorales, eliminándose totalmente la regulación que se daba a los *Consejos de Ciudadanos*. A pesar de que el Dictamen de fecha 13 de noviembre de 1997, en su Exposición de Motivos no se refiere en forma expresa y literal a dichos Medios de Impugnación, no los contempla, sino que los integra, con la reforma citada, en el Código Electoral del Distrito Federal, con un nuevo Capítulo V, del Título Sexto, con sólo tres artículos para su regulación, del 134 al 136; en dichos artículos, se hace referencia a la "*ley electoral*" como la encargada de su especificación y regulación; es hasta casi después de un año, cuando se aprueba el nuevo Código Electoral del Distrito Federal, el cual sirvió de sustento, en parte, y de inspiración para elaborar el presente trabajo; al respecto de éste código haré mención en el siguiente punto.

Se creó un Título Séptimo, relativo al "*Régimen Patrimonial del Distrito Federal*", ya regulado por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal; con la reforma, se elevó primero a rango de Estatuto, el Régimen Patrimonial del Distrito Federal y se reglamenta en la ley citada.

La inclusión de la figura jurídica del *Plebiscito*, mediante el cual, el Jefe de Gobierno puede consultar a la ciudadanía respecto de actos o decisiones trascendentales para la vida pública del Distrito Federal; debido a que ésta nueva figura, implicaba un proceso de naturaleza electoral, la organización se dejó al Órgano Electoral Local, así como la solución de las controversias que se generen con motivo de su celebración.

Se suprimieron los señalamientos que caracterizaban al Gobierno del Distrito Federal como una Dependencia denominada Departamento del Distrito Federal, conforme a la reforma constitucional de 1996 y la atribución de la conducción del mismo a un Órgano Ejecutivo electo en forma directa.

2.7 CODIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Como señalé en el punto anterior, a partir de la *Reforma de 1997*, se amplió el espectro legislativo para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, le fueron otorgadas diversas facultades que le permitieron conformar un marco legal más adecuado a la actual realidad que vive la Ciudad de México en materias sumamente importantes, destacando entre éstas facultades de reciente acuñamiento, la de expedir la legislación electoral local.

Con el propósito de integrar los aspectos comunes de los *partidos políticos* representados en la Asamblea, se propuso expedir "en un sólo Código la parte sustantiva y adjetiva de los procesos electorales para la renovación de los cargos de elección popular en el Distrito Federal, señalando reglas especiales para los procesos de participación ciudadana; así como la adopción de un cuerpo

normativo sencillo, a fin de evitar la sobre regulación, sin caer en lagunas legales. En este sentido se señala un articulado más sencillo⁴³

El día 10 de noviembre de 1998, se llevó a cabo la instauración de una Comisión Especial, con el objeto principal de establecer acuerdos, en relación con la expedición de una reglamentación de carácter electoral por cuenta de la Asamblea Legislativa. Se analizaron diversas iniciativas hechas por los Diputados Locales, tal es el caso de Javier Ariel Hidalgo Ponce, Irma Islas León, Sara Isabel Castellanos Cortés, Fernando de Garay y Arenas, y René Baldomero Rodríguez Ruiz. Resultado de esto fue el establecimiento del Comité Técnico de Apoyo para los trabajos de la comisión antes mencionada, el cual se integraría por dos representantes por cada Grupo Parlamentario.

El Comité Técnico sesionó los días 18, 23, 24 y 25 de noviembre de ese año, acordándose la presentación de varias propuestas de redacción, en donde se destacaran los principales disensos de las diversas propuestas de los Diputados; se acordó celebrar una reunión el 30 de noviembre, con el propósito de acordar el contenido básico que contendría la legislación electoral para el Distrito Federal.

El 8 de diciembre de 1998, los integrantes de la Comisión Especial y los del Comité Técnico establecieron la postura de cada Grupo Parlamentario con relación a los puntos de disenso, y, un día después se volvieron a reunir para analizar, y en su caso, aprobar el documento final elaborado

⁴³ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código Electoral del Distrito Federal. Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa 1998.

por el Comité Técnico de Apoyo, acordando turnarlo a los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea.

La Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se erigió como encargada de la recepción, estudio y análisis de las iniciativas de Código Electoral y/o Ley Electoral para el Distrito Federal, presentadas por los Grupos Parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, y del Trabajo, respectivamente.

Una vez entregadas y recibidas tales iniciativas, los integrantes de la Comisión se dieron al estudio del contenido y sustento legal de éstas; facultada para tal efecto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por el artículo 42, fracción X del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Entregando posteriormente, esta Comisión, el Dictamen ante el Pleno de la Asamblea para su aprobación el día 9 de diciembre de 1998.

Este ordenamiento se publicó el 5 de enero de 1999 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, siendo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y estando la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su Primera Legislatura.

A continuación realizo un cuadro comparativo de los acuerdos y desacuerdos de esta reforma política de 1998, estableciendo el contenido del Código Electoral del Distrito Federal.

ACUERDOS	DESACUERDOS
1. 2. Que la ley electoral reglamente los derechos políticos-electorales y constitucionales como: votar, ser votado, y tener libertad de asociación para tomar parte en los asuntos políticos. 3. Que se conforme el Instituto Electoral del Distrito Federal como responsable de los procesos electorales 4. Que el Instituto Electoral del Distrito Federal posea autonomía y facultades políticas y presupuestales plenas 5. Conformar Organos de Gobierno Politico-Administrativo para las Demarcaciones Politico-Territoriales del DF. Que el Titular de cada Organo Politico- Administrativo sea una persona moral o colegiada, electa por voto universal 5. Establecimiento del Registro Estatal de Electores del Distrito Federal. 6. Que se cuente con credencial de elector y listado nominal con fotografía 7. Integración de un Tribunal Electoral Local	1. <i>Establecer la figura de partido político local.</i> 2. <i>Crear la figura de agrupación política local.</i> 3. <i>Que las candidaturas independientes establezcan para su postulación un 1% del padrón y que tengan derecho a financiamiento ni a otras prerrogativas.</i>

En efecto, uno de los puntos en que no hubo acuerdo, o bien, hubo acuerdo en no incluir, fue precisamente el establecimiento de la figura de *partido político local*, sin embargo, los legisladores no aportaron argumentos convincentes al respecto, se concretaron tan sólo a incluir la figura de *agrupación política local* para con ello salvar su conciencia y dotar a los defensores de esta forma de participación ciudadana; sin embargo, no pensaron en la afectación jurídica que le provocan a los ciudadanos del Distrito Federal con este trato tan discriminatorio. No existe *ratio legis* alguna, por la cual se dé ese trato desigual.

Ciertamente existe la prohibición en la Constitución del artículo 122, Disposición C, Base Primera, fracción V, inciso f), que establece de manera expresa que en las elecciones que se registren en esta entidad federativa sólo podrán participar los *partidos políticos con registro nacional*, pero como he desarrollado a lo largo de este trabajo, no existe *ratio legis* de ese trato,

máxime si consideramos que el Distrito Federal se ha transformado democráticamente al grado de tener, prácticamente, los mismos derechos y obligaciones que cualquier Estado de la Federación, lo que pretendo demostrar es que finalmente no se vulneraría ningún principio fundamental de derecho, no se pondría en riesgo el bien común, ni mucho menos se atentaría contra una norma de derecho público con la *creación y regulación de partidos políticos locales*, y si por el contrario, se consolidaría la autonomía política del Distrito Federal.

Como establece nuestra Constitución vigente, el Distrito Federal es una entidad federativa y parte integrante de la Federación; por tanto, debe contar con los derechos y obligaciones de que gozan todos y cada uno de los 31 Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana, y si la idea de la reforma era democratizar al Distrito Federal, como he transcrito a lo largo de este capítulo, pues se hubiera adecuado la parte final de la fracción V, inciso f), de la Base Primera, del artículo 122, eliminando la parte "En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional", que se refiere a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa que regularan las elecciones que se lleven a cabo en esta entidad.

Daré un argumento jurídico más, con el propósito de demostrar que este estado de desigualdad deja a los ciudadanos del Distrito Federal imposibilitados para ejercitar la "acción de inconstitucionalidad" establecida por el artículo 105 fracción II, inciso f), dejando sin posibilidad de impugnar leyes electorales de la Asamblea Legislativa a través de las dirigencias de los *partidos políticos locales*, tal y como ocurre en las demás entidades. Mediante el *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V; concediendo la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolver en forma definitiva e inatacable, sobre las "impugnaciones de actos y

resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y *de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país*, en los términos que señale la Constitución y las leyes aplicables.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contempla el denominado *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, cuya finalidad consiste en garantizar el respeto y libre ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, que trascienden directamente al ámbito electoral y que están expresamente previstos en la Constitución.

Es indiscutible que, conforme al texto de la Constitución, artículo 35, fracción III, es derecho de los ciudadanos, a los que el Poder Constituyente denominó prerrogativa: *Asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país*.

De lo expuesto anteriormente resulta claro que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante *el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que tiene como fin garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus derechos políticos y electorales o la restitución en el goce de estos, vulnerados por el acto o resolución violatorio de la Constitución, es por ello, que resulta incongruente que para el Distrito Federal exista la disposición contenida en la parte final de la fracción V, inciso f), de la Base Primera, del artículo 122, y que a la luz de este análisis deja conculcada la libertad de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Distrito

Federal negándoseles indebidamente su registro como *partido político* y que puede parecer constitucional o inconstitucional, según se vea.

Al igual que la organización federal, en las entidades federativas, se han instituido las respectivas autoridades electorales bajo la denominación de Consejos, Comisiones o Institutos Estatales Electorales, en el caso del Distrito Federal es el Instituto Electoral del Distrito Federal, cuya función genérica consiste en organizar, realizar y calificar, en forma definitiva, las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Jefes Delegacionales, Diputados a la Asamblea Legislativa, Comités Vecinales.

En el ámbito del Derecho Procesal Electoral local también se ha creado en cada entidad federativa un Tribunal Estatal Electoral, que en la Ciudad de México se denomina Tribunal Electoral del Distrito Federal, con la organización que determina el Código Electoral del Distrito Federal, como un órgano electoral independiente, al cual se le confiere la facultad de resolver, mediante la aplicación del Derecho, los litigios que surjan con motivo de la preparación, realización y calificación de las elecciones locales.

Finalmente se cubrió el vacío en el Derecho Electoral Mexicano, ya que al fin se instituyeron medios específicos de control judicial de constitucionalidad de los actos y resoluciones de autoridad en materia electoral, como establecen los artículos 41, 99 y 105 constitucionales.

Con independencia de su ámbito de competencia, amplio o restringido, así como de su carácter temporal o permanente, los tribunales electorales de las entidades federativas, agotadas en su oportunidad todas las instancias previstas en su legislación, proceden a emitir sentencias,

definitivas e inatacables, en los términos de sus propios ordenamientos jurídicos estatales, sólo revisables, modificables e incluso revocables, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, última instancia en el conocimiento y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

2.8 REGULACION DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS EN LAS LEGISLACIONES DE ALGUNAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una de las características de las legislaciones electorales locales, es que en su estructura siguen, a imagen y semejanza, los modelos de la legislación electoral federal. Incluso existen Estados que se muestran sin cambio alguno ante lo que acontece en el plano federal, y que en ejercicio de su autonomía política prefieren conservar la vigencia de su legislación electoral de hace ya varias décadas; sin embargo, en general detecte que en varios de los Estados, casi literalmente se han ajustado a los principios de la legislación electoral federal, a sus prácticas políticas locales, incluso algunos Estados hasta hace unos cuantos años tenían vigentes los principios de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977; otras el efímero Código Federal Electoral, y los más recientes apegados a los principios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Esta realidad legislativa nos muestra lamentablemente lo que pasa en las legislaturas estatales, no sólo en materia electoral, sino en varias otras materias, incluso en la redacción de las Constituciones de los Estados federados acontece prácticamente lo mismo; esto nos lleva a cuestionarnos lo que *debe ser* la regulación de la vida electoral en los Estados, en el sentido de que

es necesario reflexionar los *pros* y los *contras* que la aplicación casi literal de las instituciones nacionales tienen en su vida política, porque hay que considerar que no significan ni representan lo mismo unas elecciones nacionales que unas elecciones locales.

Sobre todo habría que considerar la particular realidad política que vive cada entidad federativa, su peculiar realidad social y económica a la que se enfrenta, e inclusive las aspiraciones sociales y políticas que se pretenden con la instauración de un determinado ordenamiento.

En relación con los *partidos políticos* encontramos una tendencia uniforme a la regulación de estas asociaciones, en efecto, la gran mayoría de los Estados establecen la presencia de *partidos políticos locales*, tal es el caso de Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; mientras que tan sólo dos Estados no los regulan en sus legislaciones, siendo este el caso, de Aguascalientes y Quintana Roo. El Distrito Federal está impedido constitucionalmente por el artículo 122, disposición C, Base Primera, facción V, inciso f), a la creación de esta forma de asociación.

Con relación a los Estados que además de los *partidos políticos locales* prevén la integración *agrupaciones políticas locales*, encontramos el caso de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Yucatán. En cambio las entidades federativas que no incluyen en sus leyes electorales a las *agrupaciones políticas locales* son Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato.

En cuanto a los requisitos exigidos para la constitución y registro de los *partidos políticos locales*, cabe resaltar que en algunos Estados sigue siendo la Secretaría General de Gobierno la que lleva a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la demanda de dejar en manos de las Comisiones Estatales Electorales o Institutos Estatales Electorales esta actividad de registro, ya que la recepción y calificación de las solicitudes de registro podría tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos organismos político-electorales. Inclusive siguiendo la tendencia democrática de ciudadanizar los organismos electorales, compartiría la idea de que fuera el Consejo Estatal quien se encargara de llevar a cabo esta labor tal y como es el caso del Distrito Federal en donde es el Consejo General del Instituto Electoral quien lleva a cabo esa tarea de registro.

En relación con el número de afiliados exigidos en cada Estado para la constitución de una *agrupación política*, la situación es muy diversa ya que los hay aquellos que van de 7 mil 500 como es el caso de Baja California; 50 mil, como lo consagra la legislación del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, y de 2,000 afiliados para el caso del Distrito Federal.

El dinamismo del acontecer legislativo federal, y el apego del derecho local, nos lleva a examinar, aunque sea de manera general, sus principales características que lo definen, todo ello con el fin de comprender los nuevos lineamientos que ya vemos reflejados en las leyes de diferentes entidades federativas.

La dinámica del sistema electoral mexicano en el ámbito federal es continua; esto da por resultado que mientras varios Estados se encontraban en un proceso de adecuación normativa, resulta que la normatividad federal se ha reformado o incluso abrogado. Este es el caso del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se ha reformado en varias ocasiones y que está en puerta una nueva reforma; sin embargo, el Distrito Federal a logrado establecer una "sana distancia" con el Código Electoral del Distrito Federal con relación al Federal, pero que requiere asumir un compromiso mayor con la ciudadanía estableciendo la figura de *partido político local*.

CAPITULO TERCERO

3. EL TRATAMIENTO JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS LOCALES EN CIUDADES CAPITALES DE OTROS PAISES.

3.1 EL CASO DE BRASILIA, DISTRITO FEDERAL.

En esta parte de la investigación que realizo, hago el estudio comparativo de la regulación jurídica que dan cuatro ciudades capitales sedes de los Poderes Federales a los *partidos políticos locales*, partiendo del trato que le dan al derecho de *asociación política*.

Comenzare por mencionar el caso de la República de Brasil toda vez que los procesos de democratización en ambas naciones ha sido muy similar, de hecho también se le da la denominación de Distrito Federal al asiento de los Poderes Federales, esto según su Constitución de enero de 1967, previsto en la sección 1, artículo 2º.

Brasilia esta localizada en la planicie alta central, con una altitud media de 1.172m, con un área de 5.822,1 km2. La economía de la ciudad se basa en el comercio, servicios, agricultura e industria.

Cuando Salvador Aínda era la capital de Brasil, de 1578 a 1763, se veía ya la posibilidad de cambiar la sede de la capital para el interior. En 1891, la primera Constitución republicana reserva el área para la futura demarcación en 1956, con la elección de Juscelino Kubitschek, se da inicio a la construcción de Brasilia.

Oscar Niemeyer fue designado director de arquitectura y urbanismo por la Compañía Urbanizadora de la Nova Capital (Novacap), que ganó el concurso de licitación pública para la elaboración del plano piloto, elaborado por Lucio Costa.

Brasilia fue inaugurada el 21 de abril de 1960 y en 1987 fue declarado patrimonio histórico da humanidad por la UNESCO.

Así es como el Distrito Federal se encuentra ubicado en Brasilia y es administrado por el Gobernador del Distrito Federal brasileño, electo por los ciudadanos brasileños, mediante el voto en elecciones libres.

Su órgano legislativo es la Cámara Legislativa del Distrito Federal, sus integrantes son electos de manera libre, universal y secreta por los ciudadanos brasileños. Esta integrada por 30 Diputados que duran en su encargo tres años; la actual legislatura la integran Diputados de diez *partidos políticos* diferentes. La Cámara Legislativa fue creada por la intensa lucha por la autonomía política del Distrito Federal. Durante 26 años, los habitantes del Distrito Federal no pudieron elegir a sus representantes locales.

En 1986 este derecho básico del ciudadano fue ejercido por primera vez con la elección de los primeros Diputados federales y Senadores para representar a los ciudadanos de esta entidad en el Congreso Nacional.

Posteriormente en 1990, el Distrito Federal tiene su primer Gobernador electo y también sus primeros Diputados distritales. La autonomía política se vio cristalizada en 1991, con la instalación de la Cámara Legislativa.

En pocos años, la Cámara se transformo en una verdadera caja de resonancia de la reivindicación de los habitantes de Brasilia. El Poder Legislativo, por su propia naturaleza, es el más democrático de los poderes. La Cámara Legislativa abraja representantes de los más diversos *partidos políticos* e ideologías, reflejando así mismo la composición de la propia sociedad.

Brasil es un país en donde legalmente es plena la *libertad de asociación* para fines lícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar. La creación de *asociaciones*, según lo establecido en ley, la de cooperativas no se condiciona a una autorización, quedando prohibida la interferencia estatal en su funcionamiento. En materia política, la *libertad de asociación* se ve limitada por la creación de *partidos políticos* que intervengan en los procesos electorales del Distrito Federal brasileño.

De manera similar la *libertad de reunión*, pacífica, sin armas, en locales abiertos públicos, queda establecida por su constitución, sin que medie una autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente.

Las reuniones sólo podrán ser disueltas o ser suspendidas, por vía de apremio, en sus actividades por decisión judicial, exigiéndose en el primer caso, sentencia firme.

Así mismo, nadie podrá ser obligado a asociarse o a permanecer asociado. Las entidades asociativas, cuando estén expresamente autorizadas, están legitimadas para representar a sus afiliados judicial o extrajudicialmente, según lo establece el artículo 5º, numeral XVI al XXII de la constitución brasileña.

Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de ese derecho, artículo 37.

El artículo 38 constitucional garantiza el *derecho de libre asociación* para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad; sin embargo en materia política, acontece que para el caso del Distrito Federal no pueden constituirse *partidos políticos locales*, sólo concurren *partidos políticos* con registro nacional tanto para la elección del Gobernador del Distrito Federal brasileño como para integrar la Cámara Legislativa del Distrito Federal brasileño.

La similitud que guarda el Distrito Federal mexicano con el brasileño es notoria, son proceso análogos de formación democrática, incluso en relación con el tema que abordó en este trabajo la capital brasileña a pesar de tener un sistema pluripartidista, no regula legalmente la participación de *partidos políticos* de hecho en su representación popular, sin embargo, existen propuestas de recientes que se pronuncian a favor de su creación.

3.2. EL CASO DE SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.

Decidí incluir a Santa fe de Bogotá Distrito Capital, ya que es un caso *sui generis*, que guarda muchas similitudes con nuestro Distrito Federal mexicano, pero también grandes e interesantes diferencias; recibe esta denominación oficialmente en la Constitución de 1991, es la capital de la República de Colombia y del Departamento de Cundinamarca, tiene una extensión de 1587 Km² y 4.536,490 habitantes aproximadamente en la actualidad, al igual que el Distrito Federal mexicano, es el centro de actividad más significativo del país desde antes de su conquista, fue fundada por Gonzalo Jiménez de Quesada en 1538 quien le dio el nombre de Nuestra Señora de la Esperanza, desde ese entonces fue capital del virreinato de la Nueva Granada, y en 1810 fue sede de la Junta Suprema que inició el movimiento independentista; se constituye en 1954, en un Distrito Especial.

El Distrito Especial era uno de los típicos ejemplos latinoamericanos de régimen especial derivado de la capitalidad en Estados no federales. Así fue que por Decreto número 3.640 de 1954 Bogotá, capital de la República, se organizó como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen Municipal ordinario.

Con la instauración de la Constitución de 1991 se le denomina nuevamente Santa Fe de Bogotá Distrito Capital, continuó existiendo un Concejo Municipal, denominado Consejo Administrativo del Distrito Capital, pero con facultades menos amplias que el Concejo del Régimen Municipal ordinario, por el fortalecimiento de las atribuciones del órgano ejecutivo. Además, la mitad del número de miembros del referido Consejo Administrativo son designados por el Presidente de la República, y el resto por elección popular. Uno de los miembros del Consejo de Administración

es el Alcalde Mayor, órgano ejecutivo y Jefe de la Administración de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá; es nombrado así mismo, por el Presidente de la República, y como tal tiene el carácter de agente de éste.

La Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, está dividida en Secretarías, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas y Entidades Descentralizadas; actualmente el titular de la Alcaldía Mayor, para el periodo 2001-2003, es Mœckus Sivickas.

Administrativamente Santa Fe de Bogotá está dividida en veinte localidades que cubren todos los sectores de la ciudad. Cada uno tiene un Alcalde Local y una Junta Administrativa Local.

Una de las garantías establecidas en la constitución colombiana se refiere a que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse públicamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de ese derecho.

Se garantiza, también, el derecho de *libre asociación* para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, establecido así por el artículo 38 constitucional, incluso en materia política, reservándose esta garantía de asociarse en *partidos políticos* o en *movimientos políticos* exclusivamente a los "nacionales" colombianos.

A mediados del siglo XIX comenzaron a estructurarse, filosófica y doctrinariamente, los partidos liberal y conservador. En 1848 apareció el primer programa liberal elaborado por Ezequiel Rojas y un año más tarde José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez redactaron el conservador.

Los *partidos políticos* tradicionales basaron su *ideología* en la *filosofía liberal* del siglo XVIII, y se hallan relacionados con el *federalismo* y *centralismo* de la época de independencia y con los *liberales moderados* o *conservadores*, y *liberales progresistas* o *liberales*.

La segunda mitad del siglo XIX representa para Colombia el rompimiento definitivo con la estructura socioeconómica colonial. Con la imposición de las ideas liberales, el país entró de lleno en el sistema capitalista imperante en occidente. La Constitución de Rionegro (1863-1886) representa el triunfo de los intereses *librecambistas* y la imposición de las libertades individuales absolutas

La práctica de estos principios condujeron, al finalizar el siglo, a un replanteamiento de las bases ideológicas del Estado. Se instauró entonces un sistema proteccionista, regido por la Constitución de 1886 que perduró en Colombia por más de 100 años, la cual se caracterizó por un rígido centralismo y por las amplias facultades que otorgó al Poder Ejecutivo. La Constitución estableció el sufragio para todos los varones, mientras que el voto femenino se estableció, en la misma década que en México, en 1957.

Con el predominio del partido conservador en el poder desde 1886 las políticas proteccionistas establecidas al finalizar el siglo XIX contribuyeron al despegue del proceso de industrialización.

Los años 30's significaron para Colombia la iniciación de una política de sustitución de importaciones, en especial de bienes de consumo. La expansión de la economía y principalmente el proceso de industrialización dieron origen a transformaciones políticas y sociales. La demanda

de la mano de obra incrementó a partir de los años 40's la migración de las ciudades al mismo tiempo que se intensificaron los conflictos sociales tanto en el campo, caracterizado por la agitación campesina; como en la ciudad con el movimiento obrero, que dio origen al establecimiento de una reforma laboral.

En este periodo surge el caudillo liberal Jorge Eliccer Gaitán como defensor del campesino en la zona bananera, quien consolida el *partido político* UNIR (Unión de Izquierda Revolucionaria) representante de las masas populares. Esta fuerza política logra gran acogida en todas las zonas del país, convirtiendo a Gaitán en un importante líder.

En la década de los 50's se incrementó la migración a las ciudades debido a la intensificación de los conflictos partidistas, liberales y conservadores, que se disputaban el poder. El conflicto que se manifestó desde los años 30's como resultado de las tensiones sociales se intensificó tras la muerte de Gaitán el 9 de abril de 1948 y adquirió características diferentes en diversas regiones del país.

Aparecieron los grupos guerrilleros en zonas montañosas y apartadas, en zonas campesinas pobladas y en los llanos orientales. Debido a la presión que ejercían estos grupos desestabilizadores se estableció entonces una dictadura militar con el fin de hacer posible el control en las zonas de conflicto. Este gobierno fue sucedido por un régimen bipartidista entre liberales y conservadores desde 1958 conocido como el Frente Nacional.

A partir de 1960 la influencia comunista dio un carácter diferente al conflicto. Miles de familias abandonaron sus tierras y se organizaron en las montañas en donde muchas se establecieron como grupos armados. La violencia comenzó a manifestarse como el enfrentamiento entre guerrillas de orientación marxista leninista y las Fuerzas Armadas.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), surge en 1965; el Ejército de Liberación Popular (ELP) en 1967 y finalmente en 1973 hace su primera aparición el M-19.

En 1974 finalizó el Frente Nacional y se retornó al sistema de libre elección. En este periodo el contrabando y el narcotráfico empiezan a consolidar sus acciones en el país.

En el periodo presidencial de 1982-1986 se llevan a cabo las primeras negociaciones de paz con los grupos guerrilleros, estas dan los primeros resultados con la desmovilización del M-19 y el EPL durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990). Lamentablemente esta realidad colombiana sigue estando vigente, todos los esfuerzos por conciliar los intereses de grupos de presión y de gobierno han sido inútiles y ha fracasado todo intento por alcanzar la paz, hemos sido testigos de los esfuerzos realizados por los actores de este conflicto para superar las diferencias históricas, el 21 de enero de 2002 se dio por terminado con las pláticas para alcanzar tan ansiada paz, esperemos que se reanuden a la brevedad.

Ante la necesidad de reformar la Constitución de 1886 un grupo de estudiantes universitarios realizó un plebiscito en 1990. Este fue aprobado y se dispuso la conformación democrática de la Asamblea Constituyente, integrada por diferentes fuerzas (estudiantes, indígenas, guerrilleros, liberales, conservadores, etc.)

De la Asamblea Constituyente surge la Constitución Política de Colombia de 1991, en la cual la participación ciudadana, el respeto por los derechos fundamentales y la consolidación de la tradición democrática de Colombia ganaron espacios.

A continuación transcribo los preceptos constitucionales de dicha Constitución que garantizan la *libertad de asociación*, así como de la creación y regulación de *partidos políticos* como consecuencia de la primera, también de otro mecanismo de participación ciudadana indirecta que es la denominada por esa Ley Suprema como *movimiento político*.

"Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan"⁴⁴

⁴⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Consulta en Internet, pág. <http://www.presidencia.gov.co/>

El capítulo 2, denominado “*De los partidos políticos y de los movimientos políticos*”, establece la *garantía de asociación política* de dos diferentes maneras, la primera es en *partidos políticos* reglamentados análogamente que en México, los segundos son el resultado histórico propio de Colombia, como mencionaba desde el Capítulo Primero del presente trabajo de tesis, la *libertad de asociación* es ilimitada y no se agota con la figura de *los partidos, alianzas, agrupaciones, frentes o coaliciones*.

Con relación a la *libertad de reunión* también se garantiza al establecer que las *organizaciones sociales* tienen el derecho de manifestarse y participar en eventos políticos.

“Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá *personería jurídica* a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos. La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.

Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República”⁶⁵

El establecimiento legal de los *movimientos políticos*, como forma de *asociación política*, es sin duda una innovación significativa a los sistemas de *elección popular*. Estos *movimientos políticos* tienen una naturaleza especial ya que tiene personalidad jurídica y pueden participar en los procesos electorales directamente postulando candidatos, por tanto participan con un *status*

⁶⁵ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA op. cit.

similar al de los *partidos políticos* colombianos y el voto en el Congreso de cualquier representante de un *movimiento político* electo, cuenta lo mismo que el de uno de partido.

Los principales *movimientos políticos* en Colombia son: el Movimiento Colombia Unida, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, Movimiento Unitario Metropolitano, Movimiento Via Alterna, Mujeres para la Democracia; y respecto de los *partidos políticos* se distinguen los siguientes: Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Nacional Cristiano, Unidad Democrática de la Izquierda (Firmes, Partido Comunista Colombiano, Partido Socialista de la Izquierda) y la Unión Patriótica.

3.3. EL CASO DE SANTO DOMINGO, DISTRITO NACIONAL.

Comenzare por mencionar algunos datos históricos o relevante de Santo Domingo, como el hecho de que albergó la primera audiencia de América en 1511. Fue llamada originalmente Ciudad Trujillo de 1936 a 1961. Sede de la capital del nuevo mundo Hispano, la República Dominicana ostenta la primacía en ser: el primer asiento permanente europeo, en tener la primera universidad, la primera iglesia y la primera catedral, la primera misa, la primera corte real, entre otras.

El 5 de diciembre de 1492 Cristóbal Colón descubrió la isla que luego nombró Hispaniola. Los nativos la llamaban Quisqueya y Bohio. Quisqueya es una palabra indígena que significa "*Madre de Todas las Tierras*". La palabra Bohio fue admitida por la Real Academia de la Lengua Española con el significado de "*Cabaña de América hecha de madera, ramas o paja*".

La Hispaniola quedó convertida en dos Estados mediante el Tratado de Ryswick que España y Francia firmaron en 1682, quedando la parte occidental de la isla bajo el dominio de Francia con 27,750 km², y la parte oriental bajo el dominio de España con 48,734 km². El 1° de enero de 1804 la parte occidental proclamó su independencia creando la República de Haití.

En 1821, los dominicanos obtienen una independencia "efímera", la cual se vio rota cuando en 1822, los haitianos tomaron el control de la isla completa durante 22 años. En el 1844 la República Dominicana se liberó de la dominación haitiana gracias a la heroica lucha librada por Juan Pablo Duarte y el grupo de dominicanos integrados en la Trinitaria. Volvió a convertirse en colonia española en 1861. En 1863 la lucha de restauración dio sus frutos, y la independencia fue recuperada.

Entrando en materia, el caso de Santo Domingo, capital del Distrito Nacional, vive una situación muy especial, toda vez que, como se vera, en él concurren una situación *de facto* y otra, muy diferente, *de jure*; ésta situación está dada por el régimen dictatorial democrático de República Dominicana. En el país de referencia los ciudadanos de ésta entidad administrativa eligen a sus autoridades locales, al menos esta es una facultad expresa que otorga su constitución, posibilitando la *libre asociación* de ciudadanos en *partidos políticos* o en *agrupaciones políticas regionales, provinciales o municipales*, es por ello que lo he incluido en esta investigación, y con ello realizar un ejercicio comparativo con nuestro Distrito Federal, para demostrar que es posible la cohabitación de *asociaciones políticas* de diversa naturaleza y de diferentes ambitos competenciales de imperio, amen de establecer de manera más clara la *capitis diminutio* política de que somos objeto los ciudadanos del Distrito Federal mexicano con relación al particular.

Como señale al principio de este apartado, la realidad que vive Dominicana es muy diferente, el Partido Dominicano fue el único partido legal entre 1930 y 1961, fecha en que éste se disolvió, dando lugar a nuevas *asociaciones políticas*. A principios de la década de 1990 los principales *partidos políticos* eran: el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido Revolucionario Independiente (PRI). Actualmente el Partido Revolucionario Dominicano es el partido en el poder; estos tienen las representaciones en todos los niveles prácticamente.

Sin embargo, este trabajo pretende ser un estudio jurídico, cuyo objeto es desentrañar el contenido legal que rige en los países que incluyo en este capítulo. Así es como el Título II, Sección I, denominado "*De los derechos individuales y sociales*", en su artículo 8º, numeral 7, de la Constitución de la República Dominicana, establece la *libertad de asociación* en diversos ámbitos, incluido el político, siempre y cuando su objeto no sea contrario al orden público y al bien común en general. De éste precepto constitucional, se desprende la facultad que tienen de asociarse, en *partidos políticos o agrupaciones políticas*, los ciudadanos santistas.

"Artículo 8º.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

7. la libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres⁴⁶

Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo constitucional transcrito anteriormente, suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad. A la par de esto, se declaran como deberes fundamentales los contenidos en el artículo 9º, y es en éste artículo en su inciso i, donde se establece el deber impuesto a todo extranjero de abstenerse de participar en asuntos políticos.

“i) Es deber de todo extranjero abstenerse de participar en actividades políticas en territorio dominicano⁴⁷

La organización administrativa del Distrito Nacional de la República Dominicana, su Gobierno local, las 29 provincias de la República Dominicana están administradas por gobernadores, designados por el Presidente del país. El gobierno del Distrito Nacional y de los municipios del país está a cargo de los ayuntamientos, formados por el Consejo de Regidores, quienes eligen a un presidente, y por el síndico.

⁴⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DOMINICANA. Consulta en Internet, pág.
<http://www.presidencia.gov.do/>
⁴⁷ Ibidem

El órgano superior en cada Distrito, así como de los Municipios, esta a cargo de un cabildo denominado Ayuntamiento, está integrado por Regidores y Síndicos, según lo establece el artículo 82 de la Ley Suprema dominicana

“Artículo 82.- El Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento, cuyos Regidores, así como sus suplente, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho Distrito y de los Municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas regionales, provinciales o municipales”⁶⁸

Con esto sustento lo escrito anteriormente, y me gustaría subrayar el hecho de que es el pueblo del Distrito Nacional y de los Municipios los que eligen a sus principales autoridades, la postulación de candidatos a ocupar puestos de elección popular, es por medio de *partidos políticos* o de *agrupaciones regionales*, es decir aquellos que comprenden dos o más provincias; *provinciales*, aquellas que tienen registro en una provincia exclusivamente, y *municipales*, que se refiere a aquellas asociaciones que tienen registro en la unidad política primaria autónoma de gobierno, en México equivaldría a lo que conocemos como Demarcación Territorial o Delegación.

⁶⁸ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DOMINICANA Idem

Otro punto que mencionare de manera breve, ya que no es objeto de este trabajo, sin embargo es algo que me parece muy interesante, aunque un tanto lejos de aplicación en nuestro país, me refiero a las candidaturas independientes; en la República Dominicana están reguladas éstas prácticas electorales de manera muy singular, a continuación transcribiré el trato que le da la Ley Electoral de Santo Domingo DC a éste tópico; en su sección III "De las candidaturas independientes".

"Artículo 76.- DECLARACION. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal, que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección. Al efecto, las agrupaciones que se propongan sustentarlas deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos sesenta (60) días antes de cada elección. Para sustentar candidaturas independientes provinciales, municipales en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas por un número de miembros no menor del porcentaje que, a continuación, se indica, calculado sobre el número de inscritos en el Registro Electoral:

Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en un municipio sea de 5,000 ó menos20%

Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en un municipio sea de 5,001 a 20,00015%.

Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en el municipio sea de 20,001 hasta 60,00012%

Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en el municipio exceda de 60.000
.....7%.⁴⁹

En el artículo anterior podemos apreciar los requisitos formales para que una candidatura independiente sea considerada como tal en términos de ley; cabe aquí la mención de que dichas candidaturas, se realizan a través de las *agrupaciones políticas*, sean éstas, *regionales, provinciales o municipales*, aquí podemos apreciar con mayor fineza una de las funciones de esta especie de *asociación política* y una notoria diferencia con las que regula el Código Electoral del Distrito Federal, sin embargo, como he manifestado anteriormente, desde mi punto de vista las únicas *asociaciones políticas* que deben participar postulando candidatos en los procesos electorales son los *partidos políticos*.

Es posible postular la candidatura independiente de cualquier ciudadano incluso a la presidencia de la República, el Poder Ejecutivo en la República Dominicana es ejercido por el Presidente, elegido por sufragio universal para un periodo de cuatro años.

Esta candidatura se podrá registrar siempre y cuando cumpla con tener una organización y estructura análoga a la de un *partido político*, es decir, que cuenten con representación nacional debidamente distribuida en toda la República. Para los casos de candidatura independiente de Diputado o de Senador, bastará con que la representación se limite a la circunscripción de la cual se desee obtener la curul o el escaño. Finalmente se presenta el caso de las candidaturas independientes municipales, para las cuales es menester, por parte de los aspirantes a

⁴⁹ LEY ELECTORAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA Consulta en Internet, pág. <http://www.jce.do/>

determinado cargo, a elaborar un programa de acción que comprenda el tiempo en el cual dure su encargo, en caso de ser electos, y un registro ante la Junta Central Electoral. Toda candidatura independiente trae consigo una *agrupación política* que le respalda y le da sustento legal, por tanto, no es tan independiente, pero si es una buena aportación al sistema electoral.

"Artículo 77.- REQUISITOS. Para sustentar candidatura independiente para la presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.

Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva.

Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.

Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las agrupaciones que las sustenten las demás disposiciones que establece la presente ley en lo que se refiere a los partidos políticos y a las candidaturas sustentadas por éstos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral"⁷⁰

⁷⁰ LEY ELECTORAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA *Ibidem*

En este orden de ideas, encontramos que si bien en República Dominicana, y más concretamente en Santo Domingo, Distrito Nacional, se oferta este sistema electoral, en apariencia muy democrático, la realidad es otra, la situación por la que atraviesa esta República es diferente, es un claro ejemplo de cuando la ley se convierte en un catalogo de buenos propósitos.

3.4. EL CASO DE CARACAS, DISTRITO CAPITAL.

Decidi estudiar el caso de la República Bolivariana de Venezuela debido a su relevante reestructuración tan reciente; en efecto, en 1999 se ha dado origen a una nueva constitución que trae consigo modificaciones sustanciales, las cuales analizare *ab ovo* lo más detalladamente, mencionando como estaba organizado su otrora Distrito Federal, así como la manera en que regula su actual constitución el *derecho de asociación*.

En Venezuela, los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Cuenta con su propio territorio, aunque corresponde al Estado determinar esas delimitaciones territoriales.

La constitución vigente de éste país, prevé que los Municipios siempre sean democráticos, respetando la naturaleza del gobierno local, con base a esa organización y con la personalidad de que ha sido dotado, el Municipio puede actuar en la vida jurídica.

La autonomía del Municipio se entiende, según su constitución como una unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. La autonomía del Municipio comprende tres aspectos que son:

- Elección de sus autoridades;
- Libre gestión en las materias de su competencia; y
- Creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Caracas ha sido tradicionalmente la capital venezolana desde que el gobernador Juan de Pimentel trasladó la capital desde Coro a Caracas en 1577. Por Decreto de 25 de mayo de 1831 del Congreso es constituida Caracas como capital de Venezuela, quedando desde esa fecha y hasta nuestros días Caracas va a permanecer como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1991, se establece en su artículo 18, que el asiento de los órganos del Poder Nacional será la ciudad de Caracas, esto me parece correcto, ya que es muy cierto que un Distrito Capital, Federal, Nacional o como se le denomine, es el asiento de los órganos de los Poderes Federales, más no de los Poderes mismo, ya que de entenderse de ésta última manera quedarían desproveídas las demás partes integrantes de la Federación; así es como la redacción de dicho precepto, desde mi punto de vista, es correcta y aporta un mejor entendimiento legal a lo que se debe entender por un Distrito Capital.

“Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional. Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República. Una ley especial establecerá la unidad politicoterritorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo

armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno”⁷¹

Uno de los propósitos del gobierno local de Caracas ha de ser el de garantizar el “*carácter democrático y participativo*”. En este tenor, el artículo 52 de la Carta Fundamental, establece la *libertad de asociación* con fines lícitos, por su parte el artículo 62 complementa a la *libertad de asociación* antes citada con la *libertad de participación política* de los ciudadanos, es decir, todas aquellas personas físicas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política, esto queda establecido por su artículo 64 constitucional.

“Artículo 52. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política”⁷²

⁷¹ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Consulta en Internet, pág. <http://www.venezuela.gov.ve/>

⁷² CONSTITUCION DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA op. cit.

Algo de lo que ha mencionado en algunas conferencias actualmente el maestro Ignacio Burgoa Orihuela respecto a distinguir el vocablo Estado; este se utiliza indistintamente cuando nos referimos a Estado como parte integrante de una federación, entiéndase entidad federativa; o bien, también se emplea el término Estado para conceptualizar a una sociedad jurídicamente organizada con un objeto común, dotada de sus tres elementos principales.

Es importante distinguir estos dos términos, sobre todo cuando nos referimos a niveles de gobierno, y es precisamente en esta referencia donde más confusión puede existir y en donde con mayor precisión se debe emplear dichos conceptos. Por tanto el maestro emérito de la Facultad de Derecho ha propuesto se denomine "estadual" a la entidad federativa, es decir, a los Estados libres y soberanos que integran la Federación; mientras tanto, reservamos el término Estado para hacer alusión a la forma de gobierno. De ésta manera la constitución venezolana también hace esta distinción en el artículo precedente, cuando denomina "estadal"

La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos por su constitución. Esto ha implicado, desde su origen, la implementación de un lugar neutral en relación con los Estados federados, donde tuvieran su sede los órganos de los Poderes Federales.

De ahí el surgimiento del Distrito Federal, como territorio federal, eligiéndose Caracas como el territorio donde habría de establecerse el Distrito Federal en 1864. El 8 de marzo de este mismo año, se organiza al Distrito Federal en su régimen político administrativo, en el cual se precisó que para el régimen administrativo del mismo, los Poderes Públicos se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se ejerció entonces para todo el Distrito Federal por una legislatura en las materias de interés general, estaba integrada por Diputados electos elegidos por votación universal, directa y secreta; legislando en materias que no eran exclusivas del Poder Nacional. El Poder Ejecutivo se ejerció por un Gobernador nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo General. El Concejo Municipal era el órgano que coadyuvaba con el Gobernador del Distrito Federal, el cual tenía funciones meramente deliberantes y de control del ejercicio de la función administrativa.

En las primeras horas de su gestión, el dos de febrero de 1999, Chávez anunció la convocatoria del proceso destinado a la redacción de un nuevo texto de organización del país y mes y medio más tarde el Consejo Nacional Electoral examinó y aprobó las bases de una consulta nacional para darle base legal y sustento popular a la propuesta del mandatario.

Estas bases fueron publicadas en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* el día 26 de marzo. Se convocó el proceso de *referéndum* para el domingo veinticinco de abril, con dos preguntas, votadas por separado, referidas a la convocatoria, por los ciudadanos, de una Asamblea Nacional Constituyente y a la aprobación de las bases comiciales. Textualmente, la primera pregunta rezaba así: "¿Convoca Usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?"⁷³

⁷³ CONSULTA EN INTERNET: www.venezuelatuya.com

Los venezolanos aprobaron la nueva Constitución el 15 de diciembre y la Asamblea hizo la proclamación el día 20 de diciembre. Entró en vigencia el día 30 de diciembre de 1999, con su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.

"La derogada constitución del 23 de enero de 1961 estaba conformada por 252 artículos 23, disposiciones transitorias y dos enmiendas conformadas por once artículos. La nueva tiene 350 artículos y 20 disposiciones transitorias"⁷⁴

El nuevo nombre oficial, "República Bolivariana de Venezuela", rinde homenaje al ejemplo y esfuerzos de Simón Bolívar y en su doctrina fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad y paz internacional.

Venezuela se autoproclama como "Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político"⁷⁵

A diferencia del anterior texto, al señalar que el idioma oficial es el castellano se agrega que los idiomas indígenas deben ser respetados en todo el territorio y que constituyen patrimonio de la Nación y de la Humanidad.

⁷⁴ ALLAN, Randolph "El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Capital Venezolano", GDF, Venezuela, 2001 pág 148.

⁷⁵ *Ibidem* Pág. 149

La división política del territorio está constituida por Estados, Municipios, un Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales.

Ha sido incluido un novedoso Capítulo sobre los Derechos Humanos, en el cual se consagran normas que estaban contenidas en los acuerdos internacionales y se destaca que el Estado reparará los daños a los ciudadanos que sean víctimas de violaciones a sus derechos cuando le sean imputables.

Queda consagrada una ampliación de los derechos civiles, se crean los derechos políticos, derechos económicos, derechos de la familia, derechos ambientales y derechos de las comunidades indígenas.

En los derechos políticos, cuya justificación es el alcance de una democracia protagónica, se expone que "todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de *asociarse con fines políticos*, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección".

Se consideran medios de participación de los ciudadanos, en lo político, la elección para ejercer cargos públicos, el referendo de tres tipos o modalidades, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, con decisiones de carácter vinculatorio.

En el caso del referendo se establecen las modalidades de *consultivo* sobre materias de trascendencia nacional, de *revocatorio* del mandato de representantes electos y de *abrogatorio* sobre leyes.

La Constitución consagra la presencia del Poder Público segmentado en Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal.

Algo realmente innovador para el derecho constitucional, es que ahora el Poder Nacional en Venezuela, está integrado por cinco funciones, ya no tres, como tradicionalmente se ha hecho. Al lado del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, existen el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. Todos son independientes y autónomos desde el punto de vista funcional, financiero y administrativo.

El Poder Legislativo se denomina ahora Asamblea Nacional, con una sola Cámara, y con las mismas funciones que tenía el Congreso de la República. Esta Cámara tiene cien integrantes menos que la suma de Diputados y Senadores del pasado. Esto también me parece adecuado por las razones que mencionaba en el Capítulo Primero del presente trabajo, con relación a disminuir el número de legisladores mexicanos.

En el Poder Ejecutivo se crea la figura del Vice-Presidente Ejecutivo, designado por el Presidente de la República. La Asamblea Nacional puede darle voto de censura y aprobar su destitución. En caso de que tres Vice-Presidentes sean destituidos en un mismo periodo constitucional, el Presidente disuelve el parlamento y convoca a nuevas elecciones. El periodo presidencial es de seis años, con una única reelección inmediata.

Uno de los nuevos elementos es el Consejo de Estado. Se trata del órgano superior de consulta del Poder Ejecutivo, presidido por el Vice-Presidente Ejecutivo e integrado por cinco

representantes del Presidente de la República, un representante de la Asamblea Nacional, un representante del Tribunal Supremo de Justicia y un representante de los Gobernadores de Estado.

En el Poder Judicial la antigua Corte Suprema de Justicia pasa a denominarse Tribunal Supremo de Justicia, conformado por seis salas en lugar de tres. Se crearon las Salas Constitucional, de Casación Civil y Sala Electoral. Las anteriores, y que siguen existiendo, son la Sala Política Administrativa, así como la Sala Civil y Sala Penal.

Los dos nuevos Poderes Ciudadano y Electoral constituyen una novedad constitucional y administrativa sin precedentes.

El primero se ejerce a través del Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, siendo ésta una figura nueva, el Fiscal o Fiscal General de la República y el Contralor o Contralora General de la República.

Los tres funcionarios, elegidos por la Asamblea Nacional, luego de recibir el informe de un Comité de Postulaciones, cumplirán un periodo de siete años. La Presidencia del Consejo Moral Republicano la ejerce uno de los tres por un periodo de un año, pudiendo ser reelecto o reelecta.

A la Defensoría de Pueblo le corresponde la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y tratados internacionales sobre Derechos Humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos y ciudadanas.

A la Fiscalía corresponde garantizar el respeto de los derechos y garantías constitucionales, acuerdos y tratados internacionales, en los procesos judiciales, al igual que el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado en los casos en que no se requiera instancia de parte.

A la Contraloría General le corresponden las mismas funciones conocidas, relacionadas con el seguimiento y control de la administración pública, incluyendo la del sector militar.

Al novedoso Poder Electoral le corresponde toda la función derivada de las nuevas disposiciones constitucionales que pretenden alcanzar una plena democracia, en la cual se deban realizar consultas regulares, referendos, cabildos, etc.; al igual que las elecciones de los sindicatos, gremios y organizaciones, obligados a mantener los principios democráticos.

También corresponde al Poder Electoral mantener y organizar el registro civil y electoral, registrar las organizaciones político - partidistas, controlar los fondos de financiamiento de los partidos y organizar todas las elecciones.

El órgano funcional de este Poder es el Consejo Nacional Electoral, integrado por cinco miembros sin filiación partidista, escogidos por las dos terceras partes de los asambleístas nacionales.

En vista de que una parte de las nuevas disposiciones constitucionales sólo podrían entrar en vigencia una vez electos los nuevos integrantes del Poder Legislativo, quienes constituirán un nuevo parlamento al que corresponde hacer designaciones, la Asamblea Nacional Constituyente

dispuso el día 22 de diciembre de 1999, la aprobación de un régimen transitorio para el funcionamiento de los Poderes Públicos.

Para este acto la Asamblea Nacional Constituyente hizo de su carácter supraconstitucional, originado por la elección de que fue objeto y ratificada por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 6 de octubre de 1999.

Este régimen transitorio, al regular la reestructuración del Poder Público, dispuso la disolución del Congreso de la República y nombró una Comisión Legislativa Nacional conformada por veinte personas, con facultades legislativas y de control de la administración pública.

En los Estados se disolvieron las Asambleas Legislativas y en su lugar fueron designadas las Comisiones Legislativas de los Estados, mientras que en los Municipios fueron ratificados los Alcaldes y Concejales, siguiendo en sus funciones hasta la nueva elección y bajo el control de la Asamblea Nacional y de la Comisión Legislativa Nacional.

Se designaron los integrantes del Poder Ciudadano: Defensor del Pueblo, Fiscal General y Contralor General, que en conjunto integran el Consejo Moral Republicano.

CAPITULO CUARTO

4. FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIDA DEMOCRATICA DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

4.1. FIGURAS JURIDICAS DE REPRESENTACION POPULAR.

En este apartado, correspondiente al último capítulo de la tesis, estudiare aquellas *figuras jurídicas de representación popular*, que son reguladas tanto por la Ley de Participación Ciudadana como por el Código Electoral, ambos del Distrito Federal; mismas que permiten un mejor desarrollo democrático y que día tras día forjan una autonomía política sustentable, basada en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos *de hecho* para ejercer influencia directa en la toma de decisiones públicas, sin discriminaciones de carácter político.

En la regulación hecha por el Código Electoral del Distrito Federal, no se contempla la figura de *partido político local*, sino que se establece que la participación en los diversos procesos electorales por desarrollarse en la Ciudad de México, compete única y exclusivamente a los *partidos políticos* con registro nacional, estableciendo la *asociación política* denominada *agrupación política* de carácter local; a mi parecer debió regularse la figura jurídica de *partido político local*, toda vez que es un eufemismo establecer a *las agrupaciones políticas locales* y no querer regular a *los partidos políticos* exclusivos del Distrito Federal, cuando en los hechos lo único que los diferencia es la participación activa en los procesos electorales por parte de los partidos; en este sentido no hay alguna explicación en la Exposición de Motivos que da lugar a la

creación de las Autoridades locales en materia electoral; incluso no se hace diferencia específica expresa entre estas dos figuras asociativas.

La única conclusión que se puede apreciar a todo esto, es que la decisión de no incluir la figura jurídica de *partido político local* fue de índole política, es decir, que los *partidos políticos* nacionales optaron por no perder una fuente de trabajo para sus asociados y un manantial tan importante de votos como lo es el Distrito Federal; baste recordar que fue en la Ciudad de México donde se comenzó a gestar el cambio de partido en el poder en el orden Federal en 1988.

4.1.1 AGRUPACIONES POLITICAS LOCALES.

Las *agrupaciones políticas* pertenecen al género de las *asociaciones políticas* reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9º. Esta forma de participación colectiva es relativamente nueva en nuestro Derecho Electoral, al menos en su acepción más correcta, la cual la encontramos en el Código Electoral del Distrito Federal, en el que se dedica todo el Libro Segundo "*De las asociaciones políticas*", y en donde después de conceputar a éstas, se establece en el artículo 18 que en el Distrito Federal los ciudadanos podrán asociarse políticamente en dos figuras, que son:

- a) Partidos Políticos nacionales; y
- b) Agrupaciones políticas locales.

Con esto se confirma legalmente que las *agrupaciones políticas locales* son una especie de género de *asociaciones políticas*, y no al revés, como lo establecía la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en donde sólo se regulaba a las asociaciones políticas como complemento "enriquecedor" del sistema de *partidos políticos*, tal y como si fueran ambas especies del mismo género, o peor aun, como si las asociaciones fueran una especie de *partido político*; nada más lejos de la realidad, ya que al legislador de ese entonces se le olvidó que lo que faculta nuestra Carta Magna a los ciudadanos de la República es la **LIBERTAD DE ASOCIACION POLITICA** y no la *libertad de agrupación política*; es precisamente esa libertad de *asociación política* la que da fundamento legal a la creación de *partidos políticos*. Sin embargo, esta confusión a últimas fechas ha venido esclareciéndose sin que se haya logrado totalmente, al menos a nivel Federal, no hay que olvidar que el concepto de *agrupación política* se empleó por vez primera en una legislación electoral del México moderno en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, y no fue sino hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 cuando se les reconoce su personalidad jurídica, sin establecer la naturaleza de éstas.

Entiendo que el término *reunión*, que también regula el artículo 9º constitucional, pueda confundirse con el de *agrupación*, ya que según su definición literal son términos sinónimos; sin embargo, para efectos legales, tenemos necesariamente que atender a la naturaleza de cada una de ellas, esto nos permitirá darnos cuenta las diferencias específicas que existen entre ambas. Así tenemos las siguientes diferencias, por citar sólo tres: 1. La *reunión* siempre será de carácter transitorio, en cambio la *agrupación* no necesariamente es transitoria, de hecho tiene un carácter más o menos permanente; 2. La *reunión* no necesita constituirse formalmente, puede existir sin ser registrada por autoridad alguna, en cambio, la *agrupación* no, para que exista legalmente la

agrupación es conditio sine qua non que sea registrada ante autoridad competente y que acredite los requisitos previstos en ley; 3. Por tanto, una *reunión* no posee Declaración de Principios, Estatuto, Programa de Acción, etc., la *agrupación* requiere de una Declaración de Principios, Estatuto, Programa de Acción y cualquier otro requisito que se establezca en ley, código o reglamento, según sea el caso.

Por esto, insisto, es entendible que aquellos términos se llegasen a prestar a confusión, pero de eso a que se lleguen a tomar como sinónimos los de asociación, partido, agrupación y reunión es realmente absurdo, máxime si tomamos en cuenta que nuestro idioma es basto en sinónimos; me parece que si querían utilizar una sinonimia para referirse a estas figuras jurídicas de participación ciudadana, bien pudieron utilizar los siguientes: coligación, conjunto, unión, vínculo, fracción, parcialidad o agregar.

Esta cerrazón permaneció durante mucho tiempo, incluso en el ámbito doctrinario ya que para los autores Gil-Robles y Pérez-Serrano, en su Diccionario de términos electorales y parlamentarios, definían a las *asociaciones políticas* como “Remedo eufemístico empleado cuando no se quiere utilizar la voz partido político. En un régimen político democrático, ambos conceptos pueden ser equivalentes”⁷⁶

⁷⁶ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael op. cit. Pág. 113

Anteriormente ya me había referido a esta definición de los autores citados, quedando sólo por mencionar que si esto era en el plano de la doctrina, pues no había mucho que esperar en el terreno legislativo.

Ahora bien, no me parece que sea esto objeto de mayores críticas, por el contrario, me parece más adecuado desentrañar la naturaleza de estas *figuras jurídicas de representación popular*, partiendo de la idea central de que todas tienen características similares por pertenecer al género "*asociación política*", es decir, todas se conforman de dos o más personas físicas, con la calidad de ciudadanos; están formalmente registradas ante autoridad competente para tal efecto; poseen una Declaración de Principios o un equivalente; tienen un fin u objeto lícito determinado; y, realizan actos eminentemente políticos.

Las *agrupaciones políticas* son asociaciones de individuos legalmente reconocidas por el Código Electoral del Distrito Federal; en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo I; que tienen por objeto coadyuvar al desarrollo de la vida democrática, cultura política, creación de una opinión pública mejor informada y que constituyen un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de esta ciudad.

Para que una *agrupación política local* sea considerada como tal, debe promover y obtener su registro ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal; para obtener el registro es necesario acreditar los siguientes requisitos: I. Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y el estatuto que normen sus actividades; y II. Contar con un mínimo de 2,000 afiliados inscritos en el Padrón Electoral del Distrito Federal, en

por lo menos la mitad de las Delegaciones, debiendo contar en cada una de ellas con un mínimo de 100 afiliados inscritos en el Padrón Electoral de las Delegaciones que correspondan.

El Código Electoral hace mención a "estatutos" sin embargo, me parece que es una mala costumbre que en las legislaciones se tiene, ya que la denominación correcta es la de "estatuto", toda vez que se trata tan sólo y exclusivamente de uno, no se habla de varios estatutos, es un estatuto integrado por varias disposiciones; es como si a un código le denomináramos códigos, pues no sería adecuado.

El estatuto a que se refiere el Código Electoral en comento, debe contener: la denominación de *agrupación política local*, el emblema y el color o colores que le caractericen y diferencien de otras *asociaciones políticas*, tanto el emblema como la denominación no deben contener alusiones a los símbolos patrios, religiosas, o bien, raciales; el procedimiento de afiliación de sus miembros, el cual debe ser individual, libre y pacífico; los derechos y obligaciones de los afiliados, estos deberán estar apegados al principio de igualdad; los procedimientos para la integración y renovación periódica de los órganos directivos, así como la especificación de tales funciones, facultades y obligaciones de estos; y, que la integración de sus órganos directivos no podrá, bajo ningún motivo, exceder en un 70% de los miembros de un mismo género.

El Código Electoral del Distrito Federal establece en su artículo 22, que todos los ciudadanos interesados en constituir una *agrupación política local* deberán solicitar su registro a partir del 1º de febrero y hasta el 30 de abril de cada año sin proceso electoral, teniendo como fecha límite para la acreditación de todos y cada uno de los requisitos, antes señalados, hasta el 31 de julio.

El Consejo General del Instituto Electoral, después de calificar los requisitos, tendrá un plazo de sesenta días posteriores al término del periodo de comprobación de dichos requisitos. La resolución que haga el consejo deberá, en todo caso, ser publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, y surtirá efectos al día siguiente de su publicación.

Las agrupaciones que cuentan con registro vigente, hasta antes de concluir este trabajo de tesis, ante el Instituto Electoral del Distrito Federal son quince; pero habrá que recordar que en estos momentos se publica la convocatoria para que los ciudadanos con intención de constituir una *agrupación política local* lo hagan; sin embargo, actualmente las únicas reconocidas por el Instituto formalmente son las siguientes:

- Agrupación para la Integración del Distrito Federal.
- Alianza de Organizaciones Sociales.
- Ciudadanos Unidos por México.
- Comité de Defensa Popular del Valle de México.
- Consejo Mexicano de Unidad.
- Coordinadora Ciudadana del Distrito Federal.
- Frente del Pueblo.
- México Joven.
- Movimiento Civil 21.
- Mujeres Insurgentes.
- Proyecto Ciudadano.
- Unión Ciudadano en Acción.
- Unión Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos en el Distrito Federal.

- Vida Digna.
- Fuerza Democrática.

Las *agrupaciones políticas locales* se legitiman mediante la realización de Asambleas constitutivas en las Delegaciones, en las cuales deberán participar cuando menos el 60% de los miembros afiliados, es decir, si cuenta una agrupación con el mínimo exigido por el código, deberán estar presentes en cada Asamblea al menos 1,200 afiliados.

En éstas Asambleas se elegirá a un delegado por cada cincuenta asistentes, quien participará en la Asamblea General Constitutiva, que sólo tendrá validez si se reúne un quórum del 60% del total de los delegados electos. Esta Asamblea General Constitutiva se llevara a cabo bajo la fe de un Notario Público u otro funcionario acreditado para tal efecto por el Instituto Electoral.

4.1.2. PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO NACIONAL.

Etimológicamente el término *partido político* deviene de los vocablos *pars*, parte y *polis*, ciudad; es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del Estado, participando en los órganos de gobierno que estén integrados por representantes populares, en regímenes democráticos.

Los *partidos políticos* con registro nacional, jurídicamente encuentran el fundamento constitucional de su existencia y actuar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, párrafo segundo, bases I y II.

Las *asociaciones políticas*, constituyen un género dentro del cual los *partidos políticos* son una especie, según la opinión del maestro Hector González Uribe, la existencia de las *asociaciones políticas* "...es un fruto de la democratización de la vida política de los pueblos occidentales a fines del siglo 18. Durante la larga época del Absolutismo Estatal, no hubo ninguna libertad de asociación política, los Gobiernos estaban regidos por la voluntad omnimoda de los Monarcas Absolutos, y los súbditos no tenían más que callar y obedecer...las Asociaciones Políticas han sido la base y la expresión de la democracia política en los siglos 19 y 20 en los Estados llamados de democracia clásica.... en México las organizaciones políticas como Asociaciones libres de ciudadanos para fines políticos de interés común están reconocidas y garantizados por la Constitución Política de 1917 en su artículo 9"⁷⁷

Efectivamente las *asociaciones políticas* son un producto histórico forjado en la lucha ciudadana por conseguir espacios en la toma de decisiones gubernamentales; de esta manera surgen los *partidos políticos*, que en la opinión del también maestro Javier Patiño Camarena son "grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros,...se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan en la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones que los vinculan a tareas de información, educación y desarrollo político"⁷⁸

⁷⁷ Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México 5ª edición, Tomo A-CII, Porrúa S.A, México, 1992. Pág.251-253

⁷⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. Op.cit. Pág. 2341

Los *partidos políticos* son una expresión del *derecho de asociación*, que consagra nuestra Constitución en su artículo 9º, teniendo por objeto central el defender colectivamente ideas y fines comunes, son sin duda, una institución fundamental en cualquier democracia moderna.

El Código Electoral del Distrito Federal, en su artículo 18, establece una naturaleza común para las *asociaciones políticas* reconocidas por la Carta Magna, ratificando que constituyen entidades de interés público, con personalidad jurídica propia; pero, sólo acepta de manera indirecta, el hecho de que la Constitución general establezca que sólo los *partidos políticos* con registro nacional sean los únicos que intervengan en los comicios que se lleven a cabo en esta entidad federativa, ya que nos remite al artículo 122 constitucional; siguiendo con el comentario a las *asociaciones políticas*, en el mismo artículo se establece que "Contribuirán a la integración de la representación de los ciudadanos, de los órganos de gobierno del Distrito Federal y hacer posible el acceso de éstos a los cargos de elección popular, en los términos del lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito federal y demás disposiciones aplicables"⁷⁹ Lo cual nos muestra más claramente que las *agrupaciones políticas locales* del Distrito Federal *per se* podrían participar en elecciones populares postulando candidatos, sin embargo, existe la restricción del artículo 122 que prohíbe y hace imposible hasta ahora legalmente este supuesto.

Esta idea plasmada en el Código Electoral, en si misma, me parece adecuada, ya que las *agrupaciones políticas locales* no deben participar en las elecciones postulando candidatos, ya

⁷⁹ Legislación Electoral op. cit. pág. 166

que esa no es su naturaleza, de lo contrario, efectivamente no habría diferencia entre *partido político* y *agrupación política*, eliminando la una a la otra; las *agrupaciones políticas* deben tener una función formativa e informativa, crítica y participativa en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos dependiendo del nivel gubernamental de que se trate, Federal, Estatal o Municipal; pero no la de nombrar candidatos para ocupar cargos de elección popular.

Por tanto, deben existir en el Distrito Federal cuatro formas primarias de participación colectiva:

I. *Los Partidos Políticos Nacionales*, los cuales tendrán (como de hecho se establece actualmente) su registro ante el Instituto Federal Electoral y su regulación permanecerá en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estos partidos podrán participar en las elecciones que regula el Código Electoral del Distrito Federal, inscribiendo ante el Instituto Electoral de esta entidad la constancia actualizada de la vigencia de su registro expedida por el organismo federal competente. La inscripción tendrá efectos definitivos y deberá anotarse dentro de las 24 horas siguientes a su solicitud y no podrá ser negada sino por causa de falta de personalidad del solicitante, es decir, tal y como es regulado en cualquier otro Estados de la Federación.

II. *Los Partidos Políticos Locales*, que serán formas de organización política, constituirán entidades de interés público, conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, como deberá regular el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal, deberán tener como fin principal el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular del Distrito Federal y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

III. Las *Agrupaciones Políticas Locales*, como mencione en el punto anterior, seguirán siendo entidades de interés público, con personalidad jurídica propia que coadyuven al desarrollo de la vida democrática, cultura política, creación de una opinión pública mejor informada, así también, seguirán siendo un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la Ciudad de México, y tal vez con presencia en los procesos electorales como observadores calificados en castillas, pero sin la posibilidad de postular candidatos a los cargos de elección popular en forma alguna.

IV. *Los Comités Vecinales*, los cuales seguirán siendo 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. Con la enmienda constitucional que permita *creación y regulación de partido políticos locales en el Distrito Federal*, regulados por el Estatuto de Gobierno y el Código Electoral, en estas elecciones sólo debieran participar estos partidos exclusivamente.

Antes de pasar al análisis de *la propuesta de creación y regulación de los partidos políticos locales*, abordaré brevemente las formas secundarias de participación colectiva, a las cuales he denominado de ésta manera por ser un producto de las cuatro formas de participación colectivas anteriormente citadas. Estas formas secundarias son: la coalición, candidatura común, fusión y frente; todas ellas regulados por el Código Electoral del Distrito Federal.

La *coalición*, es la unión de dos o más *partidos políticos* que postulan a sus propios candidatos, no pudiendo postular candidatos propios donde ya exista un candidato de la coalición en la que ellos formaran parte, es decir, la coalición actúa como un solo *partido político*. Para que tenga efectos legales, la coalición deberá suscribir un convenio y registrarlo ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en un plazo de 15 días y concluirá a más tardar 5 días antes del inicio del registro de candidatos de la elección que la motive.

La *candidatura común*, es una forma de postular al mismo candidato, sin que medie coalición, con el sólo hecho de presentar, para su resolución ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por escrito la aceptación a la candidatura del ciudadano a postular; y un convenio de los partidos postulantes y el candidato, en donde se indique las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación en radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados esa misma autoridad.

Este convenio también debe presentarse dentro de un plazo de quince días que concluirán a más tardar cinco días antes del inicio del registro de candidatos de la elección de que trate, estando obligado el Consejo General del Instituto Electoral a resolver antes de que inicie el plazo para el

registro de candidatos. Los votos computaran a favor de cada uno de los *partidos políticos* que los haya obtenido y se sumará a favor del candidato.

La *fusión*, es una prerrogativa que tienen las *agrupaciones políticas locales* para unirse dos o más de éstas especie de asociaciones, a través de un convenio en el cual han de establecer las características de la nueva agrupación, o en su caso, cual de las agrupaciones originarias conservará su personalidad jurídica y la vigencia de su registro, y que agrupación o agrupaciones quedarán fusionadas.

El convenio de fusión a que se refiere el Código Electoral, deberá ser aprobado o rechazado por el Consejo General, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación.

Los *frentes* se constituyen para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para su legal constitución deberá elaborarse y presentarse un convenio ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, resolviendo en un término de diez días hábiles, si cumple los requisitos legales se ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* para que surta sus efectos.

Los frentes pueden ser constituidos por cualquier *asociación política*, es decir, ya sea por dos o más *partidos políticos*; dos o más *agrupaciones políticas locales*; uno o más *partidos políticos* y una o más *agrupaciones políticas*.

En el convenio se debe hacer constar los siguientes requisitos:

- ◆ Su duración;
- ◆ Las causas que lo motiven;
- ◆ Los propósitos que persiguen; y
- ◆ La forma que convengan las asociaciones políticas para ejercer en común sus derechos establecidos por el Código Electoral del Distrito Federal.

Toda asociación que constituya un frente, conservará su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Estas formas secundarias de participación colectivas, tienen su fundamento legal en el Código Electoral del Distrito Federal en su Libro Segundo, Título Quinto "*De los Frentes, Coaliciones y Fusiones*", Capítulos I a IV.

La naturaleza que se establece en este ordenamiento es muy diferente a la que se establece en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tal motivo, a continuación elaboro un cuadro para ejemplificar las formas secundarias de agrupación colectiva que permita la mejor comprensión de dichas figuras jurídicas, incluyendo el fundamento antes mencionado.

Asociaciones Políticas reguladas por el Código Electoral del Distrito Federal

Formas Primarias de Participación Colectivas	Formas Secundarias de Participación Colectivas		Fundame Legal.
Partidos Politicos Nacionales	<i>Coalición</i>		Art.43 C.E.DF.
	<i>Candidatura Común</i>		Art. 48 C.E.DF.
Agrupación Política Local	<i>Fusión</i>		Art. 49 C.E.DF.
	<i>Frente</i>	Partido Político y Partidos Político	Art. 42 C.E.DF
		Agrupación Política Local y Agrupación Política Local	
		Partido Político y Agrupación Política Local	

La propuesta de creación y regulación de *partidos políticos locales* en el Distrito Federal se funda doctrinariamente en el principio de que *democracia y partidos políticos son instituciones inseparables*, "...sin lucha partidista no habría democracia liberal"⁸⁰

Por otra parte, en el sentido estrictamente legal, la creación de *partidos políticos locales* correspondería, en primera instancia, al H. Congreso de la Unión, para realizar la reforma constitucional, siguiendo el proceso establecido por el Título Octavo, artículo 135 constitucional, eliminando la última parte del inciso f) de la fracción V, Base Primera de la disposición C, artículo 122; permitiendo con esto la posibilidad de que la Asamblea Legislativa, facultada por el

⁸⁰ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1997

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reforme el Código Electoral que es el instrumento que rige a las *asociaciones políticas* y que en un momento dado sería ahí donde deberían estar contemplados los *partidos políticos* del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el mismo Estatuto, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como un comentario al margen, me parece conveniente que se incluya también el inciso a) de la fracción IV del artículo 116, que establece actualmente "a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo" toda vez que actualmente la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los miembros de la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales se realiza mediante sufragio universal, libre, secreta y directa.

De esta forma y a manera de conclusión, la regulación de *partidos políticos locales*, deberá corresponder al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiría en concordancia con la Constitución Federal, la creación de esta figura jurídica de representación popular, sentando las bases elementales de su regulación; y al Código Electoral Distrito Federal, en donde deberá de añadirse un Capítulo III al Libro Segundo "*De las asociaciones políticas*", Título Segundo "*De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones*", de este ordenamiento jurídico y que se titule "*De los Partidos Políticos Locales*". En este apartado se incorporaría la afiliación individual, libre y pacífica de los ciudadanos del Distrito Federal a los *partidos políticos locales* que al tenor de lo dispuesto por el Código Electoral se registren ante el Instituto Electoral; se flexibilizarían los requisitos para constituirlos, ampliando sus derechos y obligaciones; y haciendo obligatorio que estos integren un órgano encargado de la administración de su

patrimonio y recursos financieros; y presenten un informe anual del financiamiento recibido, contemplando las sanciones a que se hacen acreedores cuando este no sea presentado o no reúna los requisitos de ley; se revisaría la fórmula y el mecanismo para el financiamiento público; y se darían las bases para regular el financiamiento privado y los topes para los mismos, determinándose asimismo que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; se ampliarían significativamente las prerrogativas de los *partidos políticos locales* en materia de acceso a los medios de comunicación; se revalorizarían las figuras de coalición, candidatura común y frentes; y en general se detallaría su funcionamiento.

Actualmente como es sabido, sólo intervienen de manera directa en los procesos electorales los *partidos políticos nacionales* como formas primarias de participación colectiva, dejando abierta la puerta a la participación en los comicios a las coaliciones, candidaturas comunes y fusiones en los términos establecidos por el Código Electoral; los *partidos políticos nacionales* con registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal actualmente son los siguientes ocho:

- Partidos Acción Nacional;
- Partido Verde Ecologista de México;
- Partido de la Sociedad Nacionalista;
- Partido Alianza Social; y
- Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional.

4.1.3. COMITES VECINALES.

La figura de *comité vecinal* surge con la expedición de la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, como mencioné en el capítulo correspondiente, la anterior ley no contemplaba ésta forma de participación ciudadana. En la ley de 1995 se regulaba una figura muy parecida que se denominó Consejos de Ciudadanos, que fueron derogados por la nueva ley del 21 de diciembre de 1998.

Los *comités vecinales* son órganos de representación ciudadana electos en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana vigente en esta entidad federativa.

Los *comités vecinales* tienen como función teórica principal relacionar a los habitantes del ámbito territorial 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. Estos órganos son independientes y tienen atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Estos órganos son electos 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 llevará a cabo a través de *planillas* integradas por

el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se debe procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

La naturaleza de las *planillas* es la de una especie de *asociación política*, toda vez que para su integración participan dos o más ciudadanos con un fin común, lo hacen de manera más o menos permanente, se constituyen formalmente ante una autoridad competente para contar con personalidad jurídica, y realizan actos políticos, amén de que participan en elecciones populares con las características arriba señaladas. El objeto de la *planilla* es el de ocupar el cargo de *comité vecinal*.

La personalidad jurídica con la que cuentan las *planillas* se deduce del contenido del artículo 91 del ordenamiento legal aplicable; que establece que las planillas registradas deberán proponer a un candidato por cada casilla a instalar en los centros de votación de su unidad territorial; así como, registrar a un representante de planilla ante el centro de votación, quien contará con la representación de la *planilla* ante el Consejo Distrital respectivo, para recibir notificaciones e interponer recursos en los procesos de elección vecinal. La representación es una "institución en virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar"⁴¹; por tanto, sólo una persona física o colectiva puede ser representada por otra, denominada representante.

Cada *comité vecinal* le corresponde un número de integrantes que varía entre un mínimo de siete y un máximo de quince ciudadanos, según el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

⁴¹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA op. cit. pág. 441

Los *comités vecinales* funcionan colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones. Las comisiones son de trabajo, y por lo tanto, jerárquicamente iguales. Todos los acuerdos se toman por el voto de la mayoría del pleno del comité sin que el coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Las funciones de los *comités vecinales* las establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en su Capítulo III, artículo 98, las cuales transcribo a continuación con letra cursiva y realizo un comentario a cada una de ellas:

Representar los intereses de los vecinos de su colonia, la integración de estos órganos es plural e incluyente, está basada en el principio de cociente natural resto mayor, que permite incluir a miembros de varias *planillas* a la integración final del *comité vecinal*. Quien encabece la *planilla* ganadora será el coordinador del *comité vecinal*. Al respecto haré una crítica al término de este análisis de las funciones.

Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, es decir, son canales que permiten agilizar las demandas ciudadanas, partiendo del supuesto de la vecindad, el conocimiento previo entre los vecinos de estas circunscripciones.

Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad, esta función de los *comités vecinales* permite a los ciudadanos enterarse de las obras y acciones realizadas en su ámbito espacial de administración.

Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial, como una forma de presión adicional a la ley, los comités debieran estar atentos a las resoluciones por parte del titular del órgano político administrativo que al efecto hayan realizado los ciudadanos.

Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional, esta función de organización debería ser muy importante, ya que al establecer criterios afines enfocados al logro de un objetivo común permitiría el mejor éxito en esa empresa, máxime si tomamos en cuenta que los ciudadanos que deliberarían para tal efecto no serían demasiados.

Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial, es función de estos órganos de representación, participar con propuestas que a su parecer deban ser tomadas en cuenta para integrar el presupuesto de la Delegación correspondiente.

Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal, esta función no amerita comentario alguno toda vez que hasta esta fecha no se registra acciones de esta naturaleza por parte de algún comité.

Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, se refiere a que los comités vecinales debieran ser un enlace directo entre las autoridades delegacionales y los ciudadanos residentes de tal demarcación territorial, lo cual no ocurre hasta ahora.

Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno, como he mencionado anteriormente, estos órganos de participación ciudadana son canales por medio de los cuales los ciudadanos desearían poder participar directamente en la toma de decisiones que les atañe.

Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan, los integrantes del comité vecinal, amén de los requisitos establecidos en ley, deberían contar con una identidad en la demarcación territorial en que sean electos los miembros de todo comité, al menos esto se debería tomar en cuenta al momento de elegirlos; por tanto, estos miembros de comités deben conocer a la perfección las problemáticas más significativas en su comunidad, y proponer soluciones viables a efecto de erradicarlas.

Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; como ya he mencionado anteriormente, no se ha registrado actualmente alguna "acción" de tal naturaleza.

Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación

territorial, la naturaleza de estos órganos es precisamente esa; nacen a la vida jurídica con la consigna de ser formas participativas de los ciudadanos residentes de esta Ciudad de México.

Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos, los *comités vecinales* se erigirán como consejo consultivo de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales, respecto de los trabajos y servicios públicos que se presten en la demarcación territorial de que se trate.

Dichos órganos son una expresión organizada de las inquietudes de la sociedad civil, su función es, también, muy semejante a la que tenían los Consejeros Ciudadanos de la ley del 95, como se aprecia, sin embargo, existe un cambio total entre estas dos figuras jurídicas, esta diferencia tiene que ver con la forma de integración del *comité vecinal*, la cual se lleva a cabo en órgano colegiado integrado de manera plural e incluyente bajo el principio de cociente natural resto mayor.

La crítica que hago a los *comités vecinales*, versa en el sentido de que en la práctica estos no han dado indicios de ser el canal de participación que se esperaba. La experiencia que he tenido al trabajar para el primer Gobierno del Distrito Federal democrático en el periodo comprendido de diciembre de 1997 a octubre del 2000, me permitió estar presente en la elección, integración, conformación y los primeros trabajos de los *comités vecinales electos por vez primera* democráticamente en el año 2000.

Lo que puedo opinar de manera crítica de estos órganos va en relación con la integración plural e incluyente con la que se dotó a los *comités vecinales*, que ya he señalado, la cual no funcionó, los miembros de estos órganos pasaban y pasan más tiempo en solucionar sus conflictos internos que tratando de ser un vínculo entre los ciudadanos y las autoridades delegacionales. Por tal motivo, es difícil que se pueda proponer, y mucho menos llevar a cabo, acciones como las que establece la ley y que he hecho mención en los comentarios a sus funciones.

La integración de dichos órganos no fue afortunada debido, en mi opinión, por el trasfondo ideológico político partidista con el que cuenta cada individuo miembro del comité, esto se transformaba en auténticos debates partidistas donde imperaba la cerrazón, perdiendo de vista el objetivo común del beneficio social que esta oportunidad brinda.

Es lamentable que ésta oportunidad de participación ciudadana que brinda la Ley de Participación Ciudadana se denigre a tal grado, sin embargo, esto me parece humanamente normal, la lucha de intereses que se mueven al interior provoca disensos que en muchas de las veces no encuentran un cause adecuado a sus diferencias.

Es también por ello, que la propuesta de la *creación y regulación de partidos políticos locales en el Distrito Federal*, podría ser un legítimo cause de la participación ciudadana, de hecho no concibo que existan el eufemismo jurídico *agrupaciones políticas locales y comités vecinales*, y se tire por la borda la figura jurídica indispensable en cualquier régimen democrático liberal de *partido político*, es realmente un absurdo.

La motivación en la creación de los *comités vecinales*, *per se* es buena, pero no esta a acorde con la importancia que reviste el mayor centro político, económico y jurídico del país. La existencia de *partidos políticos locales* que se conformaran en esta ciudad permitiría que los ciudadanos que los integraran coincidieran en ideas y propuestas, las cuales difundirían a los electores tratando de captar su intención, y que diera sustento a su asociación.

El artículo 83 de la ley en comento, establece que los comités han de ser renovados en su totalidad cada tres años, la elección de estos será el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto. Estos cargos de representación son honoríficos, es decir, no retribuidos económicamente. Los *comités vecinales* deben instalarse el primer lunes del mes de agosto del año de la elección, previa convocatoria que deberá realizar el coordinador del comité.

Los coordinadores de los *comités vecinales* tienen como funciones principales las de coordinar los trabajos del comité, convocar a las reuniones del pleno, por sí o a solicitud de la mayoría de los integrantes del comité y promover la coordinación del comité con otros comités vecinales.

4.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTOS.

La participación ciudadana es un proceso social que implica la presencia voluntaria activa y determinante de la ciudadanía y de los habitantes en general ya sea de forma individual o colectiva en las políticas públicas en el Distrito Federal. Son medios que permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga el Estatuto de Gobierno y las leyes secundarias.

Por otra parte, la participación ciudadana contribuye a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios de comunicación para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

El Estatuto de Gobierno sienta las bases para dicha participación, pero es la Ley de Participación Ciudadana la que regula esta correlación entre el Gobierno local y la sociedad, la cual ha de regirse por los principios establecidos en el artículo 2º de la ley reglamentaria, y que son los siguientes:

Democracia. Que es la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y de los habitantes de ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial o ideológico.

Legalidad. Que es la garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a derecho, con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa por parte del Gobierno de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.

Corresponsabilidad. Que es 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; la participación

ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

Inclusión. Como fundamento de una gestión pública y socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, reconociendo desigualdades, pero promoviendo un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

Solidaridad. Es la disposición de toda persona para asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, propiciando con esto un desarrollo más armónico en las relaciones entre los vecinos, motivando las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.

Respeto. Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos.

Tolerancia. Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad.

Sustentabilidad. Es la responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal regula aspectos básicos para la vida democrática de esta ciudad, define y desarrolla los instrumentos de participación ciudadana, establecidos previamente por el Estatuto de Gobierno, y añade otros que son los siguientes: la

consulta vecinal; colaboración vecinal; unidades de quejas y denuncias; difusión pública; audiencia pública; recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial; y para efectos del presente apartado desarrollaré y analizaré el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, y la infundada legalmente consulta pública; porque estoy convencido que su instrumentación práctica enriquece y fortalece la participación ciudadana de la Ciudad de México.

Estas formas participativas nacieron con la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 4 de diciembre de 1994. Sin embargo, en tal enmienda sólo se regulaban dos nuevas figuras jurídicas como medios de participación ciudadana que eran: el *plebiscito* y la *iniciativa popular*; mientras que el *referéndum*, no lo contempló, pero la ley reglamentaria sí lo hizo.

4.2.1. PLEBISCITO.

En efecto, como mencioné anteriormente, la Exposición de Motivos para la reforma al Estatuto de Gobierno se refirió únicamente al *plebiscito* y a la *iniciativa popular* de la siguiente manera "...destacan la previsión del plebiscito...figura mediante la cual el Jefe de Gobierno podrá consultar a la ciudadanía respecto de actos o decisiones trascendentales para la vida pública del Distrito Federal..."⁸²; y en lo referente a la *iniciativa popular*, la iniciativa de reforma destacaba que "consecuente con la mayor participación de la ciudadanía del Distrito Federal se establece en el artículo 46, la iniciativa popular..."⁸³; es decir, dichos instrumentos legales permiten la

⁸² Iniciativas de Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal op. cit. 227

⁸³ Ibidem. op. cit. pág. 238.

organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la capital del país.

El *plebiscito* es, para el maestro Rafael de Pina, "Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes"⁴⁴

En este orden de ideas, el *plebiscito* es, desde el punto de vista legal, un *instrumento de participación ciudadana* a través del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede consultar a los electores, para que estos 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.

El Jefe de Gobierno iniciará el *procedimiento de plebiscito* mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del *proceso plebiscitario*, así mismo se publicará en *el Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en los principales diarios de circulación en la ciudad y en los medios de comunicación electrónicos.

El contenido de la convocatoria deberá contener los siguientes requisitos por lo menos: I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido

⁴⁴ DE PINA, Rafael op. cit. pág. 48

a *plebiscito*; II. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

Con el propósito de realizar una mejor y adecuada elaboración de preguntas, que someterá a consulta el Jefe de Gobierno, podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismo sociales y civiles relacionados con la materia de que se trate el contenido del *plebiscito*.

Los elementos característicos que se desprenden de este instrumento de participación ciudadana que es el *plebiscito* son:

- Que se consulta a los electores, para que aprueben o rechacen actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal únicamente;
- Que sólo pueden ser aprobados o rechazados los actos o decisiones del Jefe de Gobierno;
- Que dichos actos o decisiones deben ser trascendentes para la vida pública de la ciudad;
- Que en él tiene derecho a participar los ciudadanos de la ciudad, no los habitantes, eso se deduce que tanto el Estatuto de Gobierno en su artículo 68, como la Ley de Participación Ciudadana, en su artículo 13, se refieren a los electores, no a los habitantes o residentes, sino a aquellos que únicamente pueden ser los que cuenten con mayoría de edad, ciudadanos que voten con su credencial de elector con fotografía, lo que no es muy apropiado, toda vez que los actos de gobierno que lleve a cabo el Jefe de Gobierno, no sólo incumben a los "ciudadanos" que cuenten con credencial de elector, a los que cuenten con la mayoría de edad, afectan o benefician a toda persona que viva en esta entidad; la aprobación o rechazo debe ser previo al acto o decisión a tomar por parte del Jefe de Gobierno, pues si fuera posterior ya no habría materia de *plebiscito*, sino de una simple toma de opinión o sondeo;
- Que aunque el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que el Jefe de Gobierno puede consultar a los electores mediante el *plebiscito*, lo cierto es que los electores o ciudadanos también lo pueden solicitar al Jefe de Gobierno, siempre y cuando quienes presenten la solicitud para que se lleve a cabo el *plebiscito* representen por lo menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;

- Que dicha solicitud para *plebiscito* sea presentada por escrito, anexándose una lista con los nombres de todos y cada una de las personas solicitantes, así como sus firmas y clave de su credencial de elector;
- Que se señale expresa y claramente el acto o decisión de gobierno que se pretende someter a *plebiscito*; y
- Que se señale los motivos y razones por los que se considera que el acto o decisión del Jefe de Gobierno es de trascendencia para la vida pública del Distrito Federal, y las razones por las que se considera que deben ser materia de *plebiscito*. No pueden ser materia de plebiscito las materias de carácter fiscal, de egresos, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, etc.

El *plebiscito* no se podrá instrumentar el mismo año que se registre algún proceso de elección de representantes populares, ni sesenta días posteriores a la conclusión de estos comicios. Así mismo, no podrán realizarse más de un *plebiscito* por año. Estas limitaciones parecen atender a que el *plebiscito* no sea politizado, sino que atienda a un razonamiento en beneficio del Distrito Federal, atendiendo a sus implicaciones inmediatas y mediatas.

Este instrumento de participación permite a la ciudadanía disponer en forma libre, su voluntad para expresar su aprobación o rechazo sobre asuntos trascendentales para el Distrito Federal, "Se entiende el plebiscito como un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre una cuestión cuya importancia concierne a la sociedad y no puede quedar reducida a la voluntad de los representantes o gobernantes...concretamente, se trata de los actos o decisiones del gobierno, pero puede tener un enlace mucho más amplio, si se incorporan todos los asuntos de interés público que repercutan en políticas públicas"⁴⁵

⁴⁵ RENIXON CORONA, Armando "La Democracia Semidirecta" Estudio publicado en la Revista Asamblea Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura. Segunda Época, Núm. 22 Vol 2 pág. 18

Los efectos que apareja la instrumentación del *plebiscito* según los artículos 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal son los siguientes:

- 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; al establecer el concepto de "vinculatorio" significa que el Jefe de Gobierno debe acatarlos, es decir, vincularlos a sus acciones o decisiones de gobierno; sin embargo, sólo debería considerarse vinculatorio al plebiscito en el cual la decisión que se forme sea tomada por la mayoría simple de votos efectivamente emitidos y validados como tales.
- Los resultados del *plebiscito* se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación en la Ciudad de México, para una mayor difusión y mejor conocimiento de los electores defensores.
- El Instituto Electoral del Distrito Federal hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la ley aplicable.
- En caso de que se generen controversias con motivo de la validez de los procesos de *plebiscito*, estas serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

4.2.2. REFERENDUM.

Es un *instrumento de participación ciudadana* 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 de la Asamblea.

El *referéndum* sólo puede ser instrumentado cuando no se trate de leyes referidas a materias cuya interpretación requiera conocimientos especializados, toda vez que los ciudadanos, como unidad política, no pueden ser, y de hecho no lo son, peritos en estos menesteres, dada la complejidad

que implica desentrañar algunos ordenamientos legales el saber si es o no conveniente su aplicación. El *referéndum* debe contemplarse para casos excepcionales en el que se refiera, por ejemplo, a la alteración sustancial del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; es decir, debe reservarse esos actos que sólo el pueblo puede realizar en ejercicio soberano o autodeterminativo.

El proceso legislativo es resultado de un procedimiento intelectual en el que se toman en cuenta diversos factores de índole política, social, económica, cultural, jurídica, etc., que implican en un momento dado, la motivación del objeto, motivo, fin de un ordenamiento jurídico y cuya apreciación no puede quedar al capricho mayoritario, aun y cuando se suponga una madurez cívica.

El *referéndum* es una "Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo... El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos"⁴⁶

El artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana establece que 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,

⁴⁶ DE PINA, Rafael op. cit pág. 435

derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes³⁷

Así pues, de lo contenido en el artículo anterior se desprende que el *referéndum* es un instrumento de participación ciudadana en donde sólo los ciudadanos que cuenten con credencial de elector expedida cuando menos sesenta días antes de que se lleve a cabo éste pueden hacer uso de él; sólo pueden manifestarse para aprobar o rechazar una decisión de la Asamblea Legislativa; versa sobre leyes de materias de las que son competencia de la Asamblea exclusivamente; la aprobación o rechazo deben ser previo a la decisión tomada por la Asamblea Legislativa y que sean motivo de *referéndum*.

Cabe señalar que es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si se somete o no a *referéndum* la aprobación del proyecto de ley en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación; esto significa que el *referéndum* se endereza únicamente en el ámbito de leyes para el Distrito Federal.

Los requisitos para solicitar el *referéndum* son los siguientes:

- ❖ Que lo soliciten por lo menos uno o varios Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y/o en su caso, por el 1% los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar una solicitud por escrito, con el listado correspondiente, y que contenga sus nombres, firmas y clave de las credenciales de elector de cada firmante.

³⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, Editado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1998.

- ❖ En la solicitud, se deberá señalar la ley, el o los artículos que se proponen someter a *referéndum*.
- ❖ Los motivos por los que se cree que dicha ley o artículo (s), deben someterse a *referéndum*.
- ❖ La convocatoria a *referéndum* debe hacerse previamente al Dictamen de las comisiones legislativas correspondientes; y debe ser hecha y difundida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuando menos 90 días naturales antes de la fecha de realización del acto jurídico. Dicha convocatoria deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los periódicos principales de mayor circulación en la ciudad y difundirse en los medios de comunicación electrónicos, conteniendo la fecha en que se llevará a cabo el *referéndum*, el formato a utilizar, la indicación precisa de la ley, el o los artículos sometidos a *referéndum* y la publicación de la ley, el o los artículos que se pretende sean aprobados, modificados, reformados, derogados o abrogados.

Las principales limitaciones a este instrumento de participación ciudadana son:

- No puede realizarse en el año en que haya elecciones de representantes populares ni durante el proceso electoral respectivo; ni durante los 60 días posteriores a la conclusión de dichos procesos.
- No puede llevarse más de un referéndum al año.
- No pueden someterse a referéndum aquellas leyes, artículo o artículos que traten sobre las siguientes materias:
 - ✓ Materia fiscal, así como egresos del Distrito Federal.
 - ✓ Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal.
 - ✓ Regulación interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de su contaduría mayor de hacienda.
 - ✓ Regulación interna de los Organos judiciales del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es la autoridad local encargada de desarrollar los trabajos de organización consulta y computo del *referéndum* y deberá remitir los resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A diferencia del *plebiscito*, los resultados del *referéndum* no tendrán carácter vinculatorio para los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o sea, no los obliga a crear, modificar, derogar o abrogar la ley, el o los artículos que fueron sometidos al *referéndum*, sino que sólo servirán como elemento de valoración para a la autoridad convocante.

Los resultados que arroje el proceso de *referéndum* deberían ser analizados, y en su caso, corroborados, por distinguidos juristas universitarios, porque se trata de leyes o artículos, y como en muchas de las ocasiones, los Diputados carecen de una preparación académica hasta o suficiente, mucho menos conocimientos jurídicos que les permita emitir un criterio a los resultados del *referéndum*; los resultados deben ser, como en el *plebiscito*, vinculatorio para los Diputados locales, por lo menos, para revisar los ordenamientos legales sometidos a *referéndum*, y posteriormente emitir públicamente una resolución fundada y motivada sobre el *referéndum*.

Los resultados del *referéndum* deben publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en los diarios de mayor circulación en la Ciudad de México; y aunque la Ley de Participación Ciudadana no lo mencione expresamente, también debe difundirse en los medios electrónicos de comunicación como en el caso de la convocatoria a dicho acto.

Si se suscitan controversias con motivo de la validez del *referéndum*, estas serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal; lo cual significa que los resultados, *per se* no son materia de controversia, sino la validez del acto jurídico, sin embargo, debió establecerse que en caso de controversias sobre los resultados o validez del *referéndum* el Tribunal Electoral del Distrito Federal las resolverá independientemente de la opinión dada por los Diputados locales "el objeto específico del referéndum es la normatividad; el pueblo participa votando una constitución o una ley, cuyo resultado constituye una decisión. Cuando se quiere dar un significado más amplio al objeto del referéndum, en el sentido de votar sobre asuntos públicos, se incursiona en el terreno del plebiscito. No debe haber confusión entre ambos términos porque el plebiscito está reservado para actos y decisiones del gobierno y los representantes, la finalidad del referéndum es un cambio en la ley en el plebiscito el objeto es su aplicación"⁸⁸

4.2.3. INICIATIVA POPULAR.

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,

⁸⁸ RENDON CORONA, Armando op cit pág. 16

derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

Los elementos característicos de la iniciativa popular son:

- ☐ Es un *instrumento de participación ciudadana*;
- ☐ Sólo los ciudadanos pueden hacer uso de ella;
- ☐ Se trata de una consulta tal y como en el *plebiscito* o en el *referéndum*;
- ☐ A través de ella, los ciudadanos *presentan* proyectos o iniciativas de leyes;
- ☐ Los proyectos pueden abarcar todos los ámbitos del proceso legislativo;
- ☐ Los proyectos sólo deben referirse a leyes materia de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al respecto, me gustaría señalar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, principal ordenamiento jurídico orgánico para esta ciudad, en su Sección II "*De la iniciativa y formación de las leyes*", artículo 46, fracción IV, otorga a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho de presentar proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, lo cual se omite por completo en la *Ley de Participación Ciudadana*, ante la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, a través del ejercicio del derecho de *iniciativa popular*.

Es realmente de destacar que este instrumento es revolucionario e histórico para la participación ciudadana en el Distrito Federal, ya que no se había determinado en ningún otro ordenamiento legal para la ciudad, un mecanismo por medio del cual la participación del ciudadano común, fuera tomada en cuenta; con la *iniciativa popular*, se reconoce el derecho a participar activamente en el proceso legislativo de la normatividad aplicable a la vida cotidiana del Distrito Federal.

A continuación cito los requisitos de procedibilidad de la *iniciativa popular*:

- Que se presente por escrito y dirigida a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, quien deberá darla a conocer al Pleno y turnarla a una Comisión Especial integrada por Diputados miembros de las Comisiones competentes a que se refiere la *iniciativa popular*, dicha Comisión deberá revisar que se cumplan los demás requisitos para que pueda ser admitida para su estudio y Dictamen.
- Que se compruebe en forma fehaciente que la *iniciativa popular*, se encuentra apoyada por un mínimo de 1% ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente en el Distrito Federal quienes deberán hacer constar por escrito sus nombres, firmas y claves de sus credenciales de elector, cuyo cotejo deberá llevar a cabo el Instituto Electoral del Distrito Federal; esto significa que la *iniciativa popular*, puede hacerla una sola persona pero para ser válida, debe ser apoyada por muchas personas más, en el porcentaje establecido anteriormente, lo que a todas luces es un requisito sin fundamento ni razón legal, porque todo ciudadano tiene derecho a participar en forma individual, o bien colectiva si a éste le parece, en la vida colectiva; en la Exposición de Motivos de la Ley de Participación Ciudadana, no se menciona porque una persona por sí misma no puede presentar en forma individual una *iniciativa popular*, pero tampoco se hace mención porque si pueden hacerlo más de una persona; ello limita al ciudadano y lo obliga a buscar el apoyo de más ciudadanos a su iniciativa, como si se tratase de un acto político y no un acto de carácter jurídico con efectos legislativos, como de hecho lo es.
- Al presentar el escrito con la iniciativa, debe especificarse que se trata de una *iniciativa popular*.
- La *iniciativa popular* debe versar en materias de la exclusiva competencia legislativa de la Asamblea del Distrito Federal.
- La *iniciativa popular* debe ser presentada con Exposición de Motivos, articulado y cumpliendo los principios básicos de técnica jurídica; lo cual es adecuado que se exija la motivación y el articulado sea con números o letras, pero que se cumpla con los principios básicos de técnica jurídica, me parece incorrecto, toda vez que la correspondiente revisión de la *iniciativa popular* se supone será hecha por Diputados que saben o se supone deben saber algunas nociones de derecho, y en todo caso, la Comisión Especial es la que debe revisar y subsanar en su caso, sólo y exclusivamente en este aspecto de técnica jurídica que les ha sido sometido ya que es difícil los ciudadanos, como unidad política, tenga plenos conocimientos jurídicos, pero pareciera que los Diputados son unos doctos en la materia y por eso lo incluyeron.
- Los ciudadanos promoventes deben nombrar a un representante para que este sea informado se acepta o rechaza la *iniciativa popular*; a este respecto ya destaque anteriormente que sólo las personas pueden ser representadas, en este caso no existe una persona constituida, tan sólo es una reunión de personas en torno a un asunto,

Si los requisitos de procedibilidad mencionados no se cumplen, los integrantes de la comisión especial desecharán de plano la iniciativa presentada; pero si se cumplen, dicha comisión tendrá un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día en que se presentó la iniciativa para decidir su admisión o rechazo; la Ley de Participación Ciudadana no establece expresamente en el supuesto de que el plazo se cumpla y no se decida la admisión o rechazo; por lo cual debió preverse un procedimiento que normara tal acontecimiento, toda vez que es obvio que en esta materia no podría operar la *afirmativa ficta*.

Si la comisión admite la *iniciativa popular*, esta se someterá al proceso legislativo que se establece en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal informándose por escrito al representante designado por los promoventes, los motivos y fundamentos legales en que se basó la legislación.

Limitaciones a la *iniciativa popular*

- ✓ No debe referirse a materia fiscal o de egresos del Distrito Federal.
- ✓ No debe tratar lo relativo al régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, ni a la regulación interna de la propia Asamblea Legislativa, ni de su Contaduría de Hacienda.
- ✓ No debe versar sobre la regulación interna de los órganos judiciales.

De tal suerte, la iniciativa popular "...no exige que todos los ciudadanos suscriban una iniciativa de ley sino que un cierto número de ciudadanos proponga un texto a la aprobación de los parlamentarios... se bien es cierto que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, en cambio no necesariamente los iniciadores y los que votan a favor, representan el interés general ni sus propuestas pueden ser turnadas a priori como las más sabias...se puede objetar a la iniciativa popular que es motivada mas bien por minorías activas, que pueden ser manipuladas por grupos de interés (empresariales, religiosos, etc.) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera; ...la iniciativa popular es un canal de expresión de la sociedad civil que vienen a complementar al sistema de partidos y que no disminuye la función del poder legislativo; en realidad los riesgos de abrir la puerta a minorías activas, a proyectos demagógicos o conservadores es mínimo, precisamente por que la iniciativa proviene de los ciudadanos tendrá que pasar por el proceso legislativo que puede contrapesar los efectos negativos"⁴⁹

4.2.4. OTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Como mencione al principio de este apartado, la Ley de Participación Ciudadana, establece otros instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos habitantes del Distrito Federal podemos participar en las acciones de gobierno de nuestra comunidad y en nuestro ámbito de competencia territorial.

⁴⁹ RENDON CORONA, Armando op cit. Pág. 13

Los instrumentos de participación ciudadana que integran el sistema de democracia participativa directa, encuentran su fundamento legal en el artículo 3º de la ley en comento y son:

I. La *consulta vecinal*. Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas de carácter común y colectivos del lugar donde residen.

La *consulta vecinal* es convocada por los titulares de las dependencias, Jefes Delegacionales de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresa el objeto, motivo o fin que persigue la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización, por lo menos siete días naturales, antes de la fecha establecida.

La *consulta vecinal* puede realizarse de manera directa, de encuestas o de otros medios, pero siempre deberá hacerse del conocimiento de los ciudadanos. Los resultados que arroje la *consulta vecinal* serán difundidos en la Delegación en la que se haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta tampoco tienen carácter vinculatorio.

II. La *colaboración vecinal*. Es un instrumento de participación en el que los vecinos pueden colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, ya sea en la ejecución de una obra, o bien, en la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Para su instrumentación es necesario presentar por escrito una solicitud firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que éstos designen, señalando su nombre y domicilio. El Jefe Delegacional de la demarcación territorial debe resolver en un plazo no mayor de 30 días naturales y, de acuerdo con las disponibilidades financieras, puede apoyar con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por *colaboración vectarial*.

III. La *unidad de quejas y denuncias*. Es una instancia ante la que los habitantes del Distrito Federal pueden denunciar deficiencias en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de la dependencia, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismo y entidad de la Administración Pública del Distrito Federal; así como de la irregularidad, negligencia, o irresponsabilidad administrativa en que incurran.

En las quejas y denuncias que presente cualquier habitante de esta ciudad; este deberá expresar su nombre y su domicilio, en tanto que, 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. En el supuesto de que el asunto en cuestión no sea competencia del órgano político administrativos de las demarcaciones territoriales o de la autoridad receptora, el ciudadano será informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir en su caso.

Las *unidades receptoras de quejas y denuncias* de la Administración Pública del Distrito Federal deberán canalizarlas a la Procuraduría Social del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, según sea el caso, para su seguimiento y solución,

sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante éstas.

IV. La *difusión pública*. Es un medio que tiene el gobierno de la ciudad para dar difusión pública respecto de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Por medio de este instrumento debieran difundirse los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, como veremos en el siguiente punto el titular del ejecutivo del Distrito Federal a optado por usar otros medios.

También mediante la *difusión pública* el órgano político administrativo de la demarcación territorial comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político administrativo de la demarcación territorial.

La ley establece que la difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, lo que debemos entender que al igual que el *plebiscito*, se deberá hacer publicaciones en los diarios de mayor circulación de la ciudad y en los medios electrónicos, aquellos que permitan a los habitantes el conocimiento de la materia objeto de la misma.

En la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se debe informar adecuadamente, mediante avisos y señalamientos con la anticipación debida, ya que de lo contrario se ocasionaría grandes conflictos para los residentes de esa zona en especial.

La ley establece que las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos tengan, deberán hacerlas por escrito, y obviamente, serán contestados de la misma manera por la autoridad correspondiente.

V. La *audiencia pública*. Es un instrumento a través del cual los vecinos pueden proponer al Jefe Delegacional de la demarcación territorial de que se trate, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos.

Ha de procurarse que se lleve a cabo en el lugar donde residan los vecinos interesados, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del Jefe Delegacional correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial, después de haber atendido los planteamientos y peticiones de los vecinos y ciudadanos, y de ser legalmente procedentes, informará en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes:

- ❖ Los plazos en que el asunto será analizado;
- ❖ Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y
- ❖ Si es competencia de unidades centrales o de entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal.

Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el Jefe Delegacional instrumentará lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado, designando para el efecto al servidor público responsable de su ejecución. En caso de ser necesario, la realización de posteriores reuniones entre la autoridad y la comunidad, informará del o de los servidores públicos que acudirán a las mismas. Tratándose de asuntos que sean competencia de la autoridad central o paraestatal del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal, el Jefe Delegacional girará las instrucciones necesarias para relacionar a los vecinos con estas autoridades.

VI. El recorrido del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Para el mejor desempeño de sus atribuciones los Jefes Delegacionales de cada demarcación territorial, deben realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción para constatar las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Podrán solicitarle al Jefe Delegacional la realización de recorridos:

- ▣ El o los comités vecinales de la demarcación territorial interesados.
- ▣ Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social.
- ▣ Los Diputados a la Asamblea Legislativa.

En toda solicitud de recorridos del Jefe Delegacional, se debe hacer la mención al lugar o lugares que podrán ser visitados; la respuesta a estas solicitudes deberán de realizarse también por escrito. En los recorridos que se lleven a cabo, los habitantes podrán exponer al Jefe Delegacional de la demarcación territorial de que se trate, en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y pueden plantear alternativas de solución.

Las medidas que se acuerden, serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio Jefe Delegacional, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se llevó a cabo el recorrido.

4.2.5. CONSULTA PUBLICA.

Para concluir el presente capítulo y el mismo trabajo de tesis, deseo hacer hincapié en la nueva integración, y las correspondientes acciones de gobierno implementadas hasta este momento por el segundo gobierno electo de manera democrática del Distrito Federal; electo el día 2 de julio del año 2000, conformado por el Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa, y Jefes Delegacionales, señalando que también en la misma fecha fueron electos el Presidente de la República, los integrantes del Senado de la República, así como las y los Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que en su esfera de competencia, también de alguna manera siguen interviniendo en la vida jurídico política del Distrito Federal.

En lo que respecta a la nueva estructura del Gobierno de la Ciudad, esta empezó a conformarse a partir del día 1° de septiembre del año 2000, al entrar en funciones los 66 Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa.

Posteriormente el día 1° de octubre del 2000, entraron en funciones los Jefes Delegacionales, electos por vez primigenia a través del sufragio, universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos de cada Delegación Política o Demarcación Territorial.

El actual Jefe de Gobierno Licenciado Andrés Manuel López Obrador, entró en funciones el día 5 de diciembre del año 2000, y por vez primera, con una duración en el cargo de seis años, empezando a gobernar desde el primer día con la presentación de su Plan de Gobierno inauguró un nuevo esquema de trabajo y sobre todo de comunicación, de divulgación acerca de las diversas acciones tomadas, o implementadas por su administración, de lo que careció el anterior gobierno.

En efecto a diferencia del primer gobierno democrático que tuvo el Distrito Federal, de diciembre de 1997 a diciembre de 2000, este nuevo Jefe de Gobierno ha venido dando a conocer de mayor y mejor manera, sus acciones de gobierno, creando varios canales de información, destacando los *bandos informativos*, los *acuerdos* y sobre todo, por la polémica que ha resultado desde la primera ocasión en que se utilizó, la *consulta pública*.

La *consulta pública* es un medio a través del cual, el actual Jefe de Gobierno, a sometidos a la aprobación o rechazo algunas decisiones, que a su parecer y libre albedrío, son de interés común para el desarrollo y buen funcionamiento de la vida jurídico, política y democrática del Distrito

Federal; esto lo ha llevado a cabo, lamentablemente, sin ninguna atribución legal, es decir, la *consulta pública* carece del proceso legislativo establecido por la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y como acto de autoridad no se encuentra regulado en el máximo ordenamiento del Distrito Federal que es el Estatuto de Gobierno, ni en la Ley de Participación Ciudadana, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y ni el Código Electoral, que podrían ser los ordenamientos, que por su naturaleza de la *consulta popular*, en todo caso, le regularan.

La naturaleza de la *consulta popular*, es la de ser un *instrumento de participación ciudadana*, mediante el cual se somete a su consideración la aprobación, o en su caso el rechazo, a un acto que se pretenda llevar a cabo por el Jefe de Gobierno. En ella pueden participar todo aquel que tenga credencial de elector, sin mediar algún otro requisito, esta se llevan a cabo mediante la votación vía telefónica a través de un número gratuito (01 800), y se publican los resultados en la página del Gobierno de la Ciudad del Distrito Federal: www.df.gob.mx, o bien, en www.voto.df.gob.mx al instante, lo cual permite tener una consulta constante. Además existen mecanismos de respaldo que operarán en caso de alguna falla

Para poder participar en cualquiera de los procesos de consulta que realice el Gobierno del Distrito Federal, es necesario lo siguiente:

- Un teléfono de tonos.
- Credencial de elector con domicilio en la Ciudad de México.

- Identifica el número de credencial de 12 dígitos que se ubica en el reverso de la credencial, para comprobar que se esta inscrito en el Padrón Electoral del DF.
- Marcar el o los números telefónicos que al efecto proporcione el Jefe de Gobierno.
- Seguir las instrucciones grabadas en el sistema y votar.

La primera *consulta pública* que se llevó a cabo en el Distrito Federal, se publicó en la pagina del Gobierno del Distrito Federal el día 20 de febrero de 2001, esta versó sobre la aplicación o no en el Distrito Federal del Horario de Verano. La *consulta pública* se llevó a cabo, bajo las directrices antes citadas, los días 24 y 25 de febrero de ese año, en dicha publicación se utilizó el lema "Vive la Democracia...Dile sí o no al Horario de Verano...Estrena el Sistema de Votación Telefónica de la Ciudad de México...; Es muy fácil participar!"⁹⁰.

Las limitaciones al acceso a la *consulta pública* a través del Sistema de Votación Telefónica de la Ciudad de México son que:

- Sólo pueden votar los electores del Distrito Federal.
- No se permite votar dos veces al mismo elector.
- Si el número de la credencial de elector no aparece en el Padrón Electoral del Distrito Federal, el voto no se acepta.
- Si se marcó erróneamente el número, hay dos oportunidades más para marcarla correctamente.

⁹⁰ Consulta en Internet www.voto.df.gob.mx/

El Jefe de gobierno ha comentado que "... en las democracias el pueblo es el que manda, y que este derecho no se agota en los procesos electorales, pues tiene que ver no sólo con la alternancia, sino también con la participación de la ciudadanía en las decisiones fundamentales que deben tomar los gobiernos"⁹¹.

En ello tiene razón, sólo que olvida que una de las características de la democracia es precisamente el estado de derecho, el cual implica el respeto irrestricto a las leyes expedidas por el órgano legislativo correspondiente, sin discrecionalidades, ya que para esto se le ha dotado de otros medios de para consultar a los ciudadanos como es el caso del *plebiscito*, establecido en ley.

⁹¹ Primer Informe de Actividades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Consulta en Internet, Página: www.df.gob.mx

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9º establece la *Libertad de asociación*, con la que da fundamento legal a todas las figuras jurídicas asociativas que regula nuestro derecho positivo mexicano, tales como las asociaciones civiles, mercantiles, agrarias, deportivas, etc.

SEGUNDA: Las asociaciones son, *per se*, el vínculo de varios individuos de manera voluntaria y de tal forma que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por las leyes y que no tenga un carácter preponderantemente económico.

TERCERA: La *Libertad de asociación* da origen, también a las *asociaciones políticas*, que en nuestro derecho se encuentran reservadas para ser constituidas y registradas exclusivamente por los ciudadanos de la República, es decir, para aquellos que reúnen los requisitos establecidos por el artículo 34 constitucional, para tomar parte en los asuntos políticos de país.

CUARTA: Las *asociaciones políticas* encuentran su fundamento legal en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; constituyen entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, contribuyen a la integración de los ciudadanos y de los órganos de gobierno.

QUINTA: Los elementos esenciales en toda *asociación política*, mismos que le permiten distinguirla de otras asociaciones de diversa naturaleza son:

Elementos Subjetivos.

- Se requieren un mínimo de afiliados, según lo establezca la ley;
- Se requiere que éstos individuos posean la calidad de ciudadanos conforme a lo establecido por el artículo 34 constitucional.
- Están facultados única y exclusivamente los ciudadanos para asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Que los afiliados estén inscritos en el Padrón Electoral.

Elementos Formales

- Se requiere que sea constituida la *asociación política* ante la autoridad electoral competente establecida previamente en ley, dando origen a una entidad de interés público. Este requisito es indispensable para distinguir a una *asociación política* con una simple reunión, ya que ésta última carece de personalidad jurídica.

Elementos Objetivos.

- Constituye una entidad de interés público;
- Cuenta con personalidad jurídica propia;
- Contribuye a la integración de la representación de los ciudadanos, de los órganos de gobierno y a hacer posible el acceso de todo ciudadano a los cargos de elección popular; Coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada;
- Son un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de gobierno.

Elementos Materiales.

- Realizan actos eminentemente políticos.
- Se requiere formular una Declaración de Principios, y en congruencia con ellos, un Programa de Acción y el Estatuto que normen sus actividades.

SENTA: Por tanto, las características principales de toda *asociación política* son: el estar legalmente constituida ante una autoridad electoral encargada del registro, organización y vigilancia de las elecciones, contemplada en ley previamente al registro; ser una coligación de individuos de manera voluntaria y de tal forma que no sea eminente transitoria, que tenga un carácter más o menos permanente; tener un objeto, motivo o fin común acorde a la naturaleza jurídica de la *asociación política* de que se trate; llevar a cabo actos eminentemente políticos.

SEPTIMA: Las *asociaciones políticas* son el género que entraña a una gran diversidad de especies, entre las que destacan por su importancia los *partidos políticos* y las *agrupaciones políticas*, sean locales o nacionales. En este orden de ideas se puede afirmar que todo *partido político* es una *asociación política*, pero que sin embargo, no toda *asociación política* es un *partido político*.

OCTAVA: Las legislaciones federales anteriores, así como el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no han establecido la naturaleza de las *asociaciones políticas* o lo han hecho de una manera inadecuada ya que se les a tratado

como si fueran un complemento enriquecedor del sistema de *partidos políticos*, o incluso, como si fueran una especie de *partido político*.

NOVENA: Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 el Congreso Constituyente definió al Estado Mexicano como una República representativa, popular y federal; estableciendo la nueva figura denominada Distrito Federal, que tuvo su origen en el artículo 50, fracción XVIII, consignando la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de *"Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado"*

DECIMA: El Decreto de fecha 18 de noviembre de 1824, ordenó que en la Ciudad de México, residieran los Poderes Federales y que su Distrito fuera el comprendido en un círculo cuyo centro fuera la Plaza Mayor de la Ciudad de México y su radio, de 8800 metros.

DECIMA PRIMERA: Con la reforma constitucional de 1993 se establece un nuevo orden jurídico para el Distrito Federal en el artículo 44: *"la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos"*; así pues, se terminó con el galimatías creándose el equivalente legal Ciudad de México - Distrito Federal.

DECIMA SEGUNDA: El establecimiento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determinó al Distrito Federal como una Entidad Federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositando su gobierno en los Poderes de la Unión, mismos que lo

ejercen por sí y a través de los Organos de Gobierno del Distrito Federal. Una de las actuales facultades que tiene el Senado de la República es la contenida en el artículo 76 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referida a la designación y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que a mi parecer es un absurdo, los Poderes Federales deben dejar de participar en la vida democrática de nuestra ciudad.

DECIMA TERCERA: La reforma de 1996 a los artículos 73 y 122, consolidó la reforma política del Distrito Federal, conservándose su naturaleza jurídica política como asiento de los Poderes de la Unión y Capital de la República, acrecentándose los derechos políticos de quienes le habitamos; también se establecieron con mayor claridad y certeza la distribución de competencia entre los Poderes de la Federación y las Autoridades Locales de Gobierno: La Asamblea Legislativa, El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y El Tribunal Superior de Justicia.

DECIMA CUARTA: La facultad del H. Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debe ser una facultad reservada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

DECIMA QUINTA: El Distrito Federal debe tener un trato equivalente al de un Estado de la República, debe erradicarse el trato discriminatorio que sigue teniendo en algunas materias; *de facto* el Distrito Federal cuenta con todos los elementos que cualquier Estado más, sin embargo, no es libre ni soberano.

DECIMA SEXTA: Al igual que sucede con los demás Estados de la Federación, el Distrito Federal cuenta con su propia regulación electoral expedida por la Asamblea Legislativa, el Código Electoral del Distrito Federal, que especifica tanto a sus Autoridades, como a los medios de impugnación contemplados para combatir decisiones con las que no se esté jurídicamente de acuerdo. En éste ordenamiento, se establece por vez primigenia, de manera adecuada, la naturaleza de las *asociaciones políticas*, reconociendo su origen constitucional, lo cual nunca había sucedido.

DECIMA SEPTIMA: La creación del Instituto Electoral del Distrito Federal ha sido de gran importancia toda vez que era necesario contar con una autoridad encargada específicamente de la materia electoral, cuya función estuviera orientada a la consolidación de un sistema local de elecciones, ratificando en los hechos y actos jurídicos de su competencia, su personalidad jurídica, su carácter de Organismo Público Autónomo, depositario de la autoridad electoral, responsable de organizar las elecciones locales y los procedimientos de Participación Ciudadana en ésta ciudad.

DECIMA OCTAVA: Para efectos del presente trabajo, establezco los conceptos de *Formas Primarias de Participación Ciudadana*, que no son más que las especies derivadas de las *asociaciones políticas*, y que en el caso del Distrito Federal están representadas por los *partidos políticos nacionales* y las *agrupaciones políticas locales*; y las *Formas Secundarias de Participación Ciudadana*, que son productos de aquellas, están representadas por los *frentes*, *coaliciones*, *candidatura común* y las *fusiones*.

DECIMA NOVENA: La creación y regulación de *partidos políticos locales* en el Distrito Federal, debe llevarse a cabo mediante la reforma al artículo 122, disposición C, Base Primera, fracción V, inciso f), derogando la parte "*En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional*".

VIGESIMA: Debe añadirse al Código Electoral del Distrito Federal en su Libro Segundo "*De las asociaciones políticas*", Título Segundo "*De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones*" un Capítulo III, que se denomine "*De los partidos políticos locales*".

LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel Angel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 12ª edición. México, Porrúa, 1995.
- AGUIRRE VIZUET, Javier. *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*. México, Porrúa, 1994.
- ALLAN, Randolph. *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Capital Venezolano*. Venezuela, GDFC ediciones, 2001.
- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. *Teoría General del Estado*. Harla, México, 1987.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Ciencia Política. Estudio Doctrinario de sus Instituciones*, Tercera edición. México, Porrúa, 1984.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. *La Reforma Electoral de 1986-1987 en México Retrospectiva y Análisis*. San José de Costa Rica. Centro Interamericano de Asesoría y Programación Electoral, 1987.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª edición. México, Porrúa, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio y PANTOJA MORAN, David. *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*. México, UNAM, 1975.
- CASTELAZO, José R. *Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- CAPELLANOS HERNANDEZ, Eduardo. *Derecho Electoral en México*. México Trillas, 1999.
- CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL. *Memoria. Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José de Costa Rica, CAPEL, 1987.
- CLAESSEN, Henri J. M., Traducción de Guillermo F. Margadant. *Antropología Política; Estudios de las Comunidades Política (una investigación panorámica)*. México, UNAM, 1979.
- CRESPO, José Antonio. *Votar en los Estados. Análisis Comparado de las Legislaciones Electorales Estatales en México*. México, Porrúa, 1996.
- DIAZ, Elias. *De la Maldad Estatal y la Soberanía Popular*. España, Debate, 1984.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.
- DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José. *Los Partidos Políticos Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª edición, España, Ariel, 1984.

....., *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

ESPINAL, Rosario, *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, San José Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987.

GONZALEZ FERNANDEZ, José Antonio (compilador), *Distrito Federal. Sociedad, Gobierno y Justicia*, México, Porrúa, 1997.

GONZALEZ POLO, Ignacio, *Bibliografía General de Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos 1910-1970*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

GUERRA UTRILLA, José Gabriel, *Los Partidos Políticos Nacionales*, México, América, 1970.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.

HERNANDEZ, María del Pilar, *Código Electoral del Distrito Federal Concordado*, México, Porrúa y UNAM, 2001.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, México, Porrúa, 1986.

LOPEZ MORENO, Javier, *La Reforma Política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979.

MARTINEZ SOSPEDA, Manuel, *Introducción a los Partidos Políticos*, España, Ariel, 1996.

MONTAÑO, Jorge, *Partidos Políticos en América Latina*, México, UNAM, 1975.

MORENO, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, 8ª edición, México, Costa-Amic editores, 1982.

ROMERO, Emilio, *Tiempo Sucesorio y Asociaciones Políticas*, Ediciones del Movimiento, España, 1975.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, 7ª edición, México, Porrúa 1982.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina*, México, UNAM, 1974.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª edición, México, Porrúa, 1997.

VALDES, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*, 3ª edición. México, IFE, 1997. *Elecciones y Partidos Políticos en México*, México, UAM, 1994.

....., *Elecciones y Partidos Políticos en México*, México, UAM, 1994.

VEGA HERNANDEZ, Rodolfo, et al., *Reforma Politico-Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2001.

BIBLIO HEMEROGRAFIA

Revista Quorum, "Posiciones de los Partidos Políticos Representados en la Cámara de Diputados Frente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política Mexicana", 2ª época, año V, No. 46, septiembre 1996, suplemento de consulta, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, septiembre 1996.

Revista Quórum, "La Nueva Legislación Electoral Federal" Acosta Romero, Miguel, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, No. 31, año IV, segunda época, noviembre - diciembre, México 1994, pág. 41-45.

Revista Asamblea, "Instituto Electoral del Distrito Federal y las Elecciones Vecinales", Alejandro Quiroz María de Jesús, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primera legislatura, segunda época, vol. 2. Núm. 20, Mayo de 1999, pág. 23-29.

Revista Asamblea, "Cronología de la Reforma Política del Distrito Federal", Alejandro Quiroz, María de Jesús, Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, vol. 2. Núm. 17, Junio de 1996, pág. 35-40.

Revista Asamblea, "Cronología de la Reforma Política del Distrito Federal", Alejandro Quiroz, María de Jesús, Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera legislatura, vol. 2. Núm. 18, Julio de 1996, pág. 25-33.

Revista Asamblea, "La Democracia Semidirecta", Rendón Corona, Armando, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primera Legislatura, segunda época, Núm. 22 vol. 2, junio de 1999, pág. 18.

Revista Metapolítica, "Los Partidos Políticos ¿necesarios o indispensables? Cansino, Cesar, Volumen 10, Número 22, 2001, pag. 159.

Revista Pluralismo Político, "Registro de Partidos y Asociaciones Políticas, Comisión Federal Electoral, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, folio 2087, núm. 1, 1987.

Revista Pemex Lex, "Viabilidad Jurídica de los Partidos Políticos Locales en el Distrito Federal", Odette Rivas Romero, núm. 143-144, publicación bimestral de Petróleos Mexicanos, México, 2000, págs. 45-53.

Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, "Intervención de los Partidos Políticos Locales antes, durante y después del proceso electoral", Ma. Juliana Cortez Alvarez, núm. 2, abril-junio, México, 2000, pág. 366.

Revista Foro Internacional, "El Mundo Futuro y los Cambios en las Instituciones Políticas Internacionales", Jorge G. Castañeda, revista trimestral publica por El Colegio de México, vol. XV, julio - septiembre, México, 1974.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, Año XXXV, núm. 103, mayo - agosto, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Periódico: La Jornada "La Consulta Ciudadana del Distrito Federal", Córdoba Arnoldo, domingo 9 de mayo de 1999, Pág. 52.

Periódico: Novedades, sección A, pagina primera, 17 de abril de 1993.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18ª edición, Ediciones Delma, México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27ª edición, Editorial Alco, México, 1990.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1999.

Legislación Electoral, 2ª edición, Ediciones Delma, México, 2000.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ediciones Porrúa, septiembre, México 2001.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Editado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1995.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, Editado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, Editado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999.

Mexicano ésta es tu Constitución, Rabasa, Emilio y Caballero Gloria, 11ª edición, Porrúa, 1997.

Código Electoral del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Editado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Editado por el Instituto Federal Electoral, México, 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Código Civil para el Distrito Federal, Raúl Juárez Carro Editorial S.A de C.V, México, 2000.

Compilación de leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica Software Visual, México, 2002.

Reglamento para el Registro de Partidos Políticos Locales, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2000.

JURISPRUDENCIA.

Semanario Judicial de la Federación, (SFJ) quinta época, t. LXVII, Primera Sala.

Semanario Judicial de la Federación, novena época, t. P/JJ. 62/99, Tribunal en Pleno

Semanario Judicial de la Federación, novena época, t. P/JJ. 51/99, Tribunal en Pleno

OTROS DOCUMENTOS

Iniciativa de Reforma y Adiciones en Materia Electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los diputados federales, senadores y Ejecutivo Federal, el 25 de julio de 1996 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, consultada en la Revista Quórum, suplemento de consulta, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, septiembre de 1996, segunda época, año V, número 46. Pág. 1-17.

Minuta Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal Cámara de Diputados, 14 de diciembre 2001.

Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, presentada en noviembre de 1997 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante la Cámara de Diputados.

Iniciativa de Decreto por el que se Reforma, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Diario de Debates, 13 de noviembre de 1997, número 23

Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentada por Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diario de debates, numeral 19, del 5 de noviembre de 1998, pág. 27-35.

Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentada por Ernesto Chávez Contreras, Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diario de debates, numeral 2, del 10 de noviembre de 1998, pág. 13-26.

Iniciativa que Remite la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura, de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en Materia de Demarcaciones Territoriales, presentada el 7 de septiembre de 1999.

Dictamen con Proyecto de Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, presentado por los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diario de debates, numeral 23, del 13 de noviembre de 1997, pág. 3-15

Dictamen con Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentada por los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diario de los debates, numeral 28, del 28 de noviembre de 1998, pág. 136-155.

Dictamen con Proyecto de Código Electoral del Distrito Federal, presentada por los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diario de debates, numeral 34, del 15 de diciembre de 1998, pág. 51-57.

Decreto por el que se Reforman los Artículos 73 fracción VI, 79 Fracción V, 82 Fracciones II y XVII, 110 Primer Párrafo, 111 Primer Párrafo y 117; y se Deroga la Fracción VI del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de Agosto de 1987.

Decreto Mediante el cual se Declaran Reformados Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, primera sección, pág. 2-13.

Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional del 25 de Octubre de 1993, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 11ª ed, México, 1996

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política Mexicana en Materia Electoral y del Distrito Federal, 25 de julio de 1993.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, 18 de noviembre de 1997, consultada en Internet, diciembre de 2001.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código Electoral del Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa 1998

Discurso de Rosario Robles, Secretaria de Gobierno del Distrito Federal, en la clausura del Foro "Sociedad Civil y Reforma Política en la Ciudad de México: Retos de la Transición" 16 de octubre de 1998. (Versión estenográfica)

Entrevista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador. Programa "Zona Abierta". Televisa S.A de C.V, transmitido el 24 de enero de 2002.

DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

Diccionario de Derecho. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, 22ª edición, Porrúa, México, 1996.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Burgoa Orihuela, Ignacio. 5ª edición, Porrúa, 1997.

Diccionario de Derecho Procesal Civil, Pallares, Eduardo, 23ª ed., Porrúa, México, 1991.

Diccionario de Derecho Usual, Cabanellas, Guillermo, 8ª edición, ed. Heliasta, Argentina, 1974.

Diccionario de Filosofía, Abbagnano, Nicola 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª ed., Tomo P-Z, Porrúa, México, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 5ª ed, Tomo A-CH, Porrúa, México, 1992.

Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico, Bernat López, Larousse S.A de C.V, México, 2001.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, García-Pelayo y Gross, Ramón, Larousse S.A., México, 1977.

Diccionario de Política, Bobbio, Norberto et. Al. 10ª ed, Siglo XXI, México, 1977.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, México, MCMXCVII.

Enciclopedia Multimedia Salvat, Pedro Boixoda, Salvat Editores S.A. México, 1999.

Enciclopedia Parlamentaria de México. "Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997", Tomo 2, Volumen III, Serie IV, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, México, MCMXCVII.

Enciclopedia Parlamentaria de México, "Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones". Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, México, MCMXCVII.

INTERNET.

Promulgación del Artículo 9º Constitucional, publicado el 05 de febrero de 1917, resumen realizado por el Departamento de Documentación Legislativa, SIID. Consulta en Internet en la página: <http://www.eddheu.gob.mx/>

Promulgación del Artículo 122 Constitucional Reforma 03, publicado el 22 de agosto de 1996, resumen realizado por el Departamento de Documentación Legislativa, SIID. Consulta en Internet en la página: <http://www.eddheu.gob.mx/>

Primer Informe de Actividades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consulta en Internet, página: www.df.gob.mx/

Constitución de Brasil, consulta en Internet, página: <http://www.brasil.gov.br>, www.df.gov.br, <http://www.sj.gov.br>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consulta en Internet, página: <http://www.venezuela.gov.ve/> <http://www.venezuelatuya.com>

Constitución Política de Colombia, consulta en Internet, página: <http://www.presidencia.gov.com>

Constitución de la República Dominicana, consulta en Internet, página: <http://www.presidencia.gov.do>

Ley Electoral de la República Dominicana, consulta en Internet, página: <http://www.jec.do>
<http://www.reforma.gov.do/>