

00422
94



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

FUNDAMENTOS Y FACTORES POLÍTICOS QUE
INTERVINIERON EN EL PROCESO DE
REFORMA DEL PODER EJECUTIVO DEL
DISTRITO FEDERAL DE 1986 A 1997.

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (C.P.).
P R E S E N T A :
LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas ..
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso .
contenido de mi trabajo recepcional
NOMBRE: Luis Daniel Vázquez Valencia
FECHA: 7/10/23
FIRMA: Vázquez Valencia L.D.



ASESORA: DRA. PAULINA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB
CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DEL 2003

A



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.

Índice

Índice	I
Introducción.....	IV
I. Marco conceptual.....	1
1 Los estados libres y soberanos dentro de la República Federal.	1
A. La teoría de la co-soberanía.	
B. El concepto de soberanía.	
C. El Estado Federal.	
D. Las entidades federativas autónomas.	
2 La distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios.....	12
A. Sistemas de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas autónomas.	
B. La autonomía de las entidades federativas.	
C. Régimen constitucional de los municipios.	
3 El Distrito Federal como entidad federativa autónoma.	19
A. La centralización administrativa y el Distrito Federal.	
B. La descentralización política y la descentralización administrativa.	
C. El Distrito Federal como sede de los poderes federales.	
D. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.	
E. Argumentos para diferenciar al DF del resto de las entidades federativas autónomas.	
II. Antecedentes del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.....	31
1 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la constitución de 1917.....	32
A. El régimen de la entidad federativa.	
B. El régimen municipal.	
2 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1928.....	35
A. El régimen delegacional.	
B. Los Consejos Consultivos.	
3 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1941.....	39
A. El régimen de la entidad federativa.	
B. Régimen Delegacional y el Consejo Consultivo.	
4 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1970.....	41
A. Régimen Delegacional.	
B. Órganos de representación ciudadana: las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo.	
5 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1978.....	44
A. Régimen de la entidad federativa.	
B. Órganos de colaboración vecinal.	
6 A manera de conclusión.....	48

III. Factores políticos de las reformas del Distrito Federal.....	50
1 Tendencia de voto de oposición de 1960 al 2000 en el Distrito Federal.....	50
A. Las elecciones de 1960 a 1988, el año de la ruptura.	
B. Elecciones de autoridades locales en el Distrito Federal de 1988 al 2000.	
C. A manera de conclusión breve.	
2 Consecuencias del temblor de septiembre de 1985.....	60
A. El suceso natural y destructivo.	
B. Del 19 al 21 de septiembre, la organización popular espontánea.	
C. La reacción gubernamental ante la organización y ante el sismo.	
D. La organización popular cohesionada y la expropiación.	
E. Consecuencias políticas y sociales del temblor.	
3 Asesinato de Luis Donald Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu.....	71
A. El asesinato de Luis Donald Colosio.	
B. El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.	
C. Consecuencias de ambos atentados.	
4 Levantamiento armado de Chiapas en 1994.....	79
A. Elementos detonadores de la aparición del EZLN.	
B. Consecuencias políticas y sociales de la aparición del EZLN.	
C. Reacción gubernamental ante el EZLN.	
5 Crisis económica de diciembre de 1994 y 1995.....	90
A. La crisis del sistema financiero.	
B. La crisis del sistema bancario.	
C. Las consecuencias y los beneficiados de la crisis económica.	
IV. Proceso de reforma del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.....	100
1 La renovación política electoral de 1986-87.....	100
A. Convocatoria y foros	
B. Artículo 73 fr. VI.	
C. Creación de la Asamblea de Representantes.	
D. A manera de conclusión	
2 Reformas al artículo 73 fracción VI de 1989-1990.	107
A. Consulta y foros	
B. Propuestas de la consulta y modificaciones del 6 de abril de 1990.	
3 Reformas de transición al artículo 122 constitucional de 1992-93.....	112
A. Concepto del Distrito Federal.	
B. Creación de órganos locales y supeditación de poderes.	
C. Transición por etapas.	
D. Los partidos políticos nacionales.	
E. Poder ejecutivo local.	
a) Elección indirecta del Jefe del Distrito Federal	

- b) Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea, ejecución de leyes y facultades reglamentarias.
 - c) Facultades presupuestales.
 - d) Facultades de fuerza pública
 - e) Facultades de seguridad pública.
 - f) Falta temporal, absoluta y remoción del Jefe del Distrito Federal.
- F. El régimen delegacional.
G. Consejos ciudadanos.

V. Estructura actual del poder ejecutivo del Distrito Federal.....	124
1 Foros y mesas de debate.....	124
A. La mesa para la Reforma Política del Distrito Federal.	
B. La mesa central de la Secretaría de Gobernación.	
C. El seminario del Castillo de Chapultepec.	
D. La Comisión Plural de la Cámara de Diputados.	
E. El proceso inacabado de la reforma del DF: el intento del 2000.	
2 Poder ejecutivo local.....	135
A. Órganos locales y supeditación de poderes.	
B. Elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal.	
C. Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea, ejecución de leyes y facultades reglamentarias.	
D. Facultades presupuestales.	
E. Facultades de Fuerza Pública.	
F. Facultades de Seguridad Pública.	
G. Falta temporal, absoluta y remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal.	
3 El régimen delegacional.....	141
A. La naturaleza jurídica de las delegaciones.	
B. Facultades administrativas y supeditación en la prestación de servicios.	
C. Facultades hacendarias y supeditación patrimonial.	
D. Sometimiento en conflictos competenciales.	
E. Proceso de municipalización.	
F. Los jefes delegacionales.	
VI. Conclusiones.....	148
VII. Fuentes informativas.....	163

Introducción

Para entender el proceso de reforma política que después de 1985 comenzó en el Distrito Federal es necesario resaltar los factores que dieron origen a dicho proceso, entendiendo por factores todos los fenómenos políticos, económicos, sociales e incluso naturales que causaron un alto grado de molestia a la población del Distrito Federal y que fueron utilizados por los partidos de oposición para convertirlos en modificaciones electorales. Dichos factores fueron: la tendencia electoral contraria al PRI en el DF iniciada desde 1960; el temblor de 1985; la crisis económica de 1994 – 1995; los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu y en especial el levantamiento armado en Chiapas (1994).

La ineficiencia del Departamento del Distrito Federal para resolver los problemas generados a partir del sismo de 1985 tuvo como consecuencia que, en el marco de la Renovación Política Electoral llevada a cabo por Miguel de la Madrid, se comenzaran a celebrar Foros de Participación Popular donde se hicieron llegar a una Comisión Especial las propuestas relativas al Distrito Federal que incluso pedían se constituyera en el estado 32. De ese proceso sólo se logró crear una Asamblea de Representantes que no tenía el carácter de Congreso Local por carecer de facultades legislativas. Respecto del Poder Ejecutivo del Distrito Federal nada cambió.

De forma paralela, y con una tendencia que se inició a finales de los 60 y principios de los 70, empezó a formarse en el Distrito Federal un fuerte y constante voto de oposición al partido gobernante de la Federación y por ende del Distrito Federal que se consolidó en 1988 a favor de una candidatura común de varios partidos. Por primera vez en muchos años el PRI perdía las elecciones correspondientes a senadores y diputados del DF; dicha tendencia a favor de la oposición tuvo un camino accidentado que finalmente se consolidó en las elecciones de 1997 y del 2000 donde el PRI fue segunda y tercera fuerza electoral. A partir de esta votación y de las cuestionadas elecciones de 1988 se abrió un nuevo espacio de discusión respecto de los derechos políticos de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal de los cuales resultan las modificaciones de 1994 al artículo 122 de la Constitución donde se da el carácter de órgano legislativo a la antigua Asamblea de Representantes y respecto del Poder Ejecutivo Local se establece un mecanismo de elección indirecta del Jefe del Distrito Federal que comenzaría a operar hasta 1997 y que finalmente nunca se aplicó.

Aunado a esto, tenemos fenómenos sociales de importante relación con el proceso de apertura política del DF: 1) el levantamiento armado de Chiapas, debiendo resaltar las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas del levantamiento? ¿Por qué la vía armada y no otras vías? ¿Cuál es la importancia del levantamiento zapatista y cuál la crítica al sistema político – económico?. 2) El asesinato de Colosio y de Ruiz Massieu, siendo el elemento más importante para esta investigación,

aun sobre los móviles del homicidio, la existencia de una crisis política en México. 3) La crisis económica de 1994 y 1995 que aumentó los índices de pobreza y en consecuencia el malestar de los ciudadanos mexicanos. Todo ello configuró el contexto necesario para lograr una liberalización política del DF que se venía buscando desde 1986, pero la cual se llevó a cabo con ciertas resistencias para mantener el control del DF a partir de la negociación política. Este tipo de apertura política obedece a la defensa de las prioridades partidistas que no siempre tienen por objeto reflejar el sentir de los ciudadanos; así, el elemento primordial para los entonces partidos de oposición al PRI era conseguir espacios de competencia electoral mientras que para el partido del gobierno la prioridad era mantener elementos de control político sobre el gobierno del DF.

Por ello, en lugar de otorgarse las facultades constitucionales que las entidades federativas y los municipios tienen de conformidad con la Constitución y en especial de acuerdo al procedimiento del artículo 124 constitucional, según el cual la federación sólo tiene las facultades que se especifican en la Constitución mientras que el resto se entienden reservadas por las entidades federativas; en el caso del D.F. se consolidaron sus poderes, tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, en el texto constitucional del artículo 122. Al DF se le suprimió la facultad de elaborar su propia Constitución y a la Asamblea se le otorgaron facultades legislativas específicas, invirtiéndose la norma establecida en el artículo 124 y reservándose el Congreso de la Unión todas las facultades que no habían sido cedidas a la Asamblea. Asimismo, si bien se establece que el Jefe de Gobierno del DF será elegido mediante votación universal, secreta y directa, lo mismo que los jefes delegacionales, el Poder Ejecutivo Federal, quien no tiene ninguna facultad constitucional respecto de ningún Poder Ejecutivo Local de las entidades federativas autónomas, se reserva diversas facultades relacionadas con el ejercicio y la autonomía gubernamental del Distrito Federal.

Este proceso de modificación al régimen jurídico determina las funciones y capacidades del Poder Ejecutivo del Distrito Federal y especifica las insuficiencias del mismo que constan en los siguientes puntos: 1) Naturaleza jurídica del Distrito Federal; 2) Posibilidad de coexistencia de poderes locales y federales en el mismo territorio sin ningún peligro para ninguno de los dos; 3) Facultad del Senado de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 4) Determinación y cuantificación de endeudamiento por el Congreso de la Unión; 5) Participación en la elecciones locales permitida sólo a los partidos que tienen registro nacional; 6) Facultad única del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno que hace las veces de constitución local; 7) Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, motivo por el cual le son otorgadas; 8) Responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal en seguridad pública y fuerza pública; entendiéndose por seguridad pública lo relacionado con la persecución de los delitos, la promoción de una pronta, completa y debida impartición de justicia y la representación de los intereses de la sociedad, elementos que desarrolla el Ministerio Público del DF

que está a cargo del Procurador General de Justicia del DF y que tiene a su servicio a la Policía Judicial del Distrito Federal; y por Fuerza Pública el mando de la policía administrativa que tiene la función de prevenir el delito y no de perseguirlo, así como de cuidar el orden público a través de los reglamentos administrativos, responsabilidad que está a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y que se desarrolla por medio de diversos cuerpos policiacos como son el grullero, los granaderos, la policía bancaria, el grupo álamo, etc.

Como vemos, el problema sigue siendo de fondo y no de forma, las ineficiencias administrativas y políticas de los partidos que gobiernan, desde distintas posiciones, al Distrito Federal no sólo tienen una raíz difícil de cambiar (la actual reglamentación y otorgamiento de facultades en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno), sino una incongruencia en el actuar que resulta una continuación de las negociaciones que dieron origen al régimen normativo vigente en el Distrito Federal. La supuesta representación popular desaparece para atender a intereses partidistas cuando no a intereses personales o de grupo. Esta parece ser la constante que domina la actividad política del Distrito Federal y en consecuencia las negociaciones políticas que a la fecha no terminan de solucionarse. Por ello, la hipótesis principal a comprobar es que: **El proceso de democratización electoral del Distrito Federal es aún incompleto y esto se debe a que durante las mesas de negociación los partidos de oposición dieron prioridad a obtener nuevos espacios electorales sobre la competencia que se asignaría a dichos puestos, mientras que el PRI buscaba retener el control político del gobierno del DF.**

Asimismo nos proponemos comprobar que:

- 1) La naturaleza jurídico - política del Distrito Federal no impide el establecimiento de órganos locales que gocen de las mismas prerrogativas que tienen el resto de las entidades federativas.
- 2) La reforma política del DF tuvo como principales factores políticos: la tendencia de voto de oposición de 1960 al 2000, la organización social posterior al temblor de septiembre de 1985, el levantamiento armado en Chiapas en 1994, los asesinatos de Colosio y de Ruiz Massieu, y la crisis económica de diciembre de 1994 y 1995.
- 3) Los factores políticos mencionados tuvieron repercusiones en distintos ámbitos creando crisis de legitimidad de los gobiernos en turno, las cuales fueron utilizadas por los partidos de oposición para conseguir mayores espacios de participación electoral.
- 4) La finalidad de los partidos de oposición, en lo que hace a la reforma jurídica del Distrito Federal, siempre fue conseguir más espacios de competencia electoral, más no satisfacer las necesidades creadas por los factores de crisis mencionados.
- 5) Algunas de las principales deficiencias de este proceso se encuentran en el poder Ejecutivo local.

6) Las delegaciones no gozan de las mismas facultades que los municipios.

7) Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales todavía tienen importantes funciones sobre el poder ejecutivo del DF que complican su funcionamiento y lo hacen dependiente de las decisiones que dichas autoridades tomen.

Poca es la importancia que se le ha dado a las modificaciones estructurales del Distrito Federal y sus relaciones políticas con los eventos que dieron pie a la denominada "transición democrática" del país, sin darse cuenta de que existen serios obstáculos provenientes de una negociación entre las distintas fuerzas electorales. El problema de fondo es, pues, la manera como se lleva a cabo dicha negociación y cuáles son los intereses que resultan privilegiados desdeñando los fundamentos políticos establecidos en la Constitución que debieran ser los elementos rectores de dicha negociación. La finalidad de la investigación es observar los factores que dieron pie a la reforma política del DF y dejar claro el procedimiento que se utilizó en la transformación del régimen jurídico – político del Distrito Federal, enfocando el caso específico del poder Ejecutivo local, y las diversas formas de control que se implantan en cada reforma a fin de evitar el desempeño real de su autonomía.

En el capítulo primero hago el análisis del marco jurídico – conceptual del Distrito Federal, especialmente de conceptos como soberanía, entidad federativa, federación, centralización, desconcentración, descentralización y autonomía con la finalidad de determinar cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal y en especial cuál es el elemento definitorio de dicha naturaleza jurídica. Con este estudio llego a la conclusión de que la coincidencia de dos poderes, el local y el federal, en un mismo territorio es un hecho que existe en todo el territorio federal, es decir, en las 31 entidades federativas autónomas y en el DF donde existen poderes locales y tiene jurisdicción la federación, siendo el elemento que garantiza el actuar de ambos poderes la distribución de competencia, sin que exista una relación jerárquica de subordinación entre los poderes federales y locales sino una diferenciación de facultades y obligaciones.

En el capítulo segundo abordo los antecedentes del Distrito Federal como entidad federativa. Toda vez que en la Constitución de 1917 es donde se centran los debates relativos al Distrito Federal en los dos puntos que nos interesan, derechos políticos de sus habitantes y coexistencia de poderes locales y federales en un mismo territorio, iniciaremos el estudio en la Constitución de 1917.

En el capítulo tercero estudio los factores que dieron pie a la apertura de la competencia electoral en el Distrito Federal. Los factores que ahí se plantean son: la tendencia del voto opositor en el DF de 1960 al 2000; el temblor de 1985; el levantamiento armado en Chiapas de 1994; el asesinato de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu; y la crisis económica de 1994 – 1995. Los elementos a sobresaltar en estos procesos son tanto la crisis política y social que representan dichos factores como la forma en que fueron resueltas las problemáticas específicas lo cual siempre representó

una ventaja para el bloque político económico dominante y un constante distanciamiento de los partidos políticos con la población. En especial, el levantamiento armado encabezado por el EZLN reúne, en su proceso, todos los elementos que forman parte del nuevo orden nacional e internacional a partir del binomio neoliberalismo – neoconservadurismo que en dicho capítulo se explica.

En el capítulo cuarto estudiamos tres de los cinco procedimientos que integran el proceso de reforma que ha tenido el Distrito Federal y que siempre se centraron en la apertura de espacios electorales a la oposición. Se analizan las mesas establecidas en 1985 – 86, 1989 – 90 y 1992 – 93, y se aborda tanto la negociación política de las mesas, foros y consultas como los resultados finales de la reforma electoral relativa al poder ejecutivo del Distrito Federal.

En el capítulo quinto se analiza el proceso de reforma de 1995 – 1996, la actual estructura del poder Ejecutivo local del DF, sus limitaciones a partir de las facultades otorgadas a la Federación y el estatus de las delegaciones como órganos primordialmente “híbridos”. Asimismo, en este capítulo se estudia la reforma interrumpida del 2000 – 2002 de forma intercalada con la reglamentación actual ya que esta nueva modificación al régimen jurídico del DF se encuentra actualmente en la “congeladora” aunque contiene avances importantes en elementos que ahora son competencia de la Federación.

I Marco conceptual.

1 Los estados libres y soberanos dentro de la República Federal.

En el artículo 40 constitucional es donde se establece la forma de Estado y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."¹ De acuerdo con este artículo, las entidades federativas que conforman la República son Estados libres y soberanos. Sin embargo, un análisis cuidadoso nos llevara a la conclusión de que el país no está conformado por Estados y las entidades federativas que lo conforman son autónomas y no soberanas. Observemos los pormenores de la soberanía y de la autonomía.

A. La teoría de la cosoberanía.

Algunos autores han sostenido que dentro de un régimen estatal federal existen dos esferas de soberanía: las de las entidades federativas y las de el Estado Federal. Esta tesis conocida como de la cosoberanía fue expuesta por Calhoun y Seidel quienes sostenían que los Estados al unirse en una federación creaban una entidad distinta a la de ellos mismos, con personalidad jurídico-política y órganos de gobierno propios, esta teoría estaba en boga al momento de constituirse las primeras repúblicas americanas.

La doctrina de la cosoberanía implica dos fenómenos jurídico-políticos, como observa Cortés Flores: 1) la creación de un Estado Federal, originado por la unión voluntaria de diversos Estados soberanos preexistentes; y 2) la adscripción de determinadas materias al Estado Federal sobre las cuales desempeñaba sus atribuciones.

La teoría de la cosoberanía supone que la soberanía del Estado Federal se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las entidades que decidieran unirse a la Federación; a la vez que se reservaban su respectiva soberanía en las materias que consideraran pertinentes. Antes de continuar con esta discusión es necesario dejar claro un termino: ¿qué es la soberanía? Y a partir de esta pregunta podemos responder si el concepto de entidades federativas autónomas es sinónimo de Estados soberanos.

B. El concepto de soberanía.

El concepto de soberanía puede ser estudiado desde dos puntos de vista que yo he denominado ideal y material.

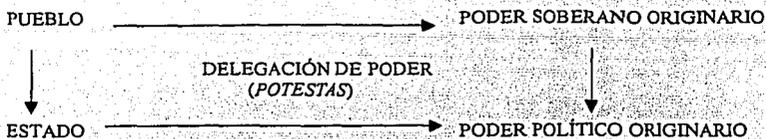
¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Greca Editores, agosto de 1996, p. 41.

Desde el punto de vista ideal existe una importante corriente político-filosófico-jurídica que ubica el terreno de la soberanía en el marco conceptual donde el pueblo es el titular de la autodeterminación normativa del Estado. Pero ¿quién o quiénes o qué es el pueblo? Para algunos el pueblo capaz de ejercer la decisión de autodeterminarse son los ciudadanos quienes se autodeterminan mediante los sistemas electorales, es decir, se autodeterminan a través de sus representantes. Para otros el pueblo implica mayores elementos, "el pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del derecho público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios...¿dónde encontrar al pueblo, políticamente? En su voluntad creadora de las formas políticas y jurídicas. En sus asambleas y comicios. En las convocatorias al referéndum y plebiscito. En la opinión pública. En la decisión en primera y última instancia y en la participación en las tareas de común. Allá donde no existan estos elementos, no hay pueblo, jurídica y políticamente hablando."² De esta forma, mientras una corriente ubica al pueblo como un elemento pasivo, como un ente cargado de derechos; la segunda ubica al pueblo como un elemento activo, como un ente crítico-creador con derechos y obligaciones.

Para los observadores de la soberanía como elemento característico del pueblo, la soberanía no es un concepto histórico – político sino filosófico – político, y por ello la soberanía "no es relativa ni relativista, ni acomodaticia a las circunstancias políticas. Tal afirmación transformaría la soberanía en un elemento de oportunismo, mal llevado y peor traído por el éxito de la élite política... la soberanía no es ya aquella potestad de defensa frente a la arbitrariedad del interior, tal como la represión del intento de hegemonía de los poderes políticos privados, ni la sola atribución para repeler la ofensiva del exterior... La soberanía delegada no es cualidad inherente al jefe del Estado, sino del Estado como entidad suprema política que actúa conforme a los límites conferidos. No se puede ser soberano en el ámbito externo cuando los poderes constituidos no lo son formalmente en el interno. Es decir, la actuación del Estado es soberana cuando refleja la voluntad del pueblo y esto es cierto tanto para el interior como para el exterior del Estado, ya que el Estado es la organización política de un pueblo."³ El soberano es pues el pueblo, quien tiene plenitud legislativa y política conocida como *Majestas* la cual es indelegable; está libre de la ley en su facultad de crearla pero no lo está de las consecuencias de su aplicación. El pueblo delega no la soberanía sino la autoridad del soberano para gobernar identificado como *Auctoritas*. Asimismo, delega la facultad crear leyes pero no al gobierno sino al Estado, conocida como *potestatis*.

² Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, tercera edición, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 51-52.

³ Arnaiz Amigo, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, 1981, p. 23.



De esta forma, tanto el Estado como el propio gobierno se encuentran sometidos al *Majestas* y a la competencia normativamente establecida para cumplir con las funciones que le fueron delegadas por el pueblo soberano. Solamente el soberano mantiene con carácter absoluto su cualidad de autodeterminación, autoorganización y autodecisión que son los tres atributos propios de la soberanía.

Para los defensores de la soberanía ideal, el Estado es una institución que se establece para cumplir con determinados fines que redundan en el bien común; el ejemplo claro de esta concepción es el artículo 39 y el 40 constitucionales donde se establece la soberanía popular. Asimismo, el Derecho es un instrumento axiológico que busca cumplir con los fines establecidos al Estado y no necesariamente un elemento coactivo.

Pero incluso en los defensores de la corriente ideal de la soberanía hayamos las fallas de su adecuación a la realidad, concluye Aurora Arnaiz Amigo que la soberanía popular "no es [una] fórmula infalible a favor de la democracia, [aunque] garantiza mejor que cualquiera otra titularidad la libertad política contemporánea. Pero es un resorte netamente político. A su amparo se ha desarrollado el capitalismo. Quiere decir que la estructura social de un Estado requiere de algo más que de la representación política realizada por cauces democráticos, para que no se aparte del impulso inicial: el respeto a los intereses del soberano, legal y legítimamente establecidos."⁴ "El capitalismo y su sistema materialista, mercantilista y bancario, exige al Estado-poder su no injerencia en "el derecho" a la libre producción; la no intervención en los altos precios y ganancias inhumanas. Concede a este Estado plenos poderes en la defensa de los etéreos problemas nacionales. Si el Estado entrega al capitalismo el libre juego de la economía nacional e internacional, el capitalista permitirá al abstracto Estado-poder, con su complicada organización institucional dirigida por las élites que detentan el poder político, que se dedique a la expansión política, la contienda armada y el militarismo... La especulación económica, ilimitada, de la empresa privada, las altas cargas tributarias de los Estados contra el modesto consumidor de productos de primera necesidad, puede mantenerse por el fraude explícito o implícito de las elecciones políticas. Así, algunas cámaras legislativas están integradas para defender los intereses de los prestamistas internacionales, inversionistas y cadenas de empresas."⁵ "El poder económico, que se infiltra en la lucha de las grandes empresas entre el capital y el trabajo, trata de apropiarse del poder

⁴ *Ibid.* p. 68-69.

⁵ *Ibid.* p. 235-237.

del Estado desde el principio de nuestra era. Pugna por apoderarse del poder Legislativo (régimen parlamentario) o del Ejecutivo (régimen presidencial), ya sea directamente (partidos políticos) o indirectamente (grupos de presión).⁶

Esta pertinente aclaración de Aurora Arnaiz nos permite entrar al análisis de la soberanía desde el punto de vista materialista. Aquí la soberanía es un concepto histórico que, de conformidad con la propia Aurora Arnaiz, proviene de la lucha de los señores franceses frente al pontífice y a su gran servidor el emperador. Desde este sentido, la soberanía era la lucha por el poder político, por el poder supremo. Ante la problemática de la lucha por la hegemonía del poder político entre la iglesia y la potestad secular nacen los nuevos Estados-nación cuya característica elemental es la soberanía. Así, la soberanía consistirá en "una cualidad de defensa frente al intento de intromisión exterior. Ningún poder es superior al de las nuevas realidades políticas de la nación. Pero, para que surgiera la entelequia de una soberanía nacional, encubridora de la verdadera *summa potestas* del príncipe, tuvieron que sucumbir los dos grandes poderes políticos con potestad suprema que se disputaron la soberanía: el papado y el imperio."⁷

Desde el punto de vista materialista la soberanía es siempre la expresión de una voluntad, es siempre una decisión y a veces un acuerdo de voluntades. La materialización de la voluntad expresada es el poder constituyente. Así, la soberanía como poder supremo, como poder superior a cualquier otro es necesariamente un fenómeno político que se produce en el terreno de la lucha por el poder. Complementa este punto de partida Miguel Covián Andrade diciendo que "la idea de que la soberanía es un poder superior a los demás que no admite otro igual o que es la capacidad de autodeterminarse en lo interno y hacerse respetar en lo externo son meras construcciones conceptuales que no contribuyen al conocimiento esencial del objeto de estudio."⁸ Para Miguel Covián siempre es necesario relativizar esa lucha por el poder.

Como objeto de estudio real y como acto volitivo, la soberanía implica la relación entre dos o más sujetos los cuales tratan de situarse en posición hegemónica sobre el resto. La soberanía es la fuerza política real, es "la capacidad de dominio que en una situación relacional logra prevalecer sobre cualesquiera otros centros de poder, en un espacio territorial en el que unos y otros luchan por ejercerlo al mismo tiempo con pretensiones de supremacía..."⁹ Para esta escuela el Estado es un instrumento de dominación, que puede tener autonomía relativa, y el derecho es un elemento coactivo complementario de la dominación que ejerce el Estado, el cual será gobernado por el grupo que en ese momento haya ganado la primacía en la lucha por la soberanía. Es lo que Pablo González Casanova denomina bloque

⁶ *Ibid.* p. 298.

⁷ *Ibid.* p. 18.

⁸ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Segunda edición, 2000, p. 125.

⁹ *Ibid.* p. 132.

dominante que "...constituye la estructura social de dominación y uso de la fuerza, la riqueza y el excedente... El bloque dominante es la estructura hegemónica del Estado en el conjunto de sus relaciones sociales. Integran el bloque terratenientes, banqueros, empresarios, políticos, militares, profesores, periodistas y locutores y en general la burguesía y la burocracia civil y militar, incluida la burocracia sindical, agraria, electoral, de grupos y movimientos sociales cooptados. En un nivel macroeconómico y macrosocial la estructura del bloque dominante en América Latina se manifiesta en los indicadores de la participación del excedente y la acumulación, o de la marginación de los mismos: mas o menos el 35 % de la población participante recibe prestaciones privilegiadas frente al resto, aunque dentro de ella sea la burguesía la principal beneficiaria, y dentro de ésta la monopólica, financiera y transnacional. El bloque dominante es un gobierno encima del gobierno que afronta los desafíos con el gobierno o que cambia de gobierno."¹⁰

De la visión denominada materialista de la soberanía, basada en el cómo es y no en el cómo debe ser (idealista), es que se desprende al Estado como un poder impositivo y fáctico e incluso un instrumento para la realización de los fines de una élite o bloque dominante político-económico, aunque no por ello ausente de una autonomía relativa. Esta claro que se asocia al poder del Estado, de carácter eminentemente político, con el poder económico. Por su parte, uno de los defensores de la teoría idealista, Aurora Arnaiz Amigo, "no puede identificarse al Estado con la dominación, ni el derecho con la coacción, ni la autoridad con el mando, como fines en sí mismos, sino como medios al servicio de los fines éticos del individuo y de la comunidad. No hacerlo equivale a aceptar el caudillaje político bastardo, las oligarquías y élites políticas, y los factores reales del poder; tales como el estrato militar".¹¹ "Aceptar que la política es una lucha por el poder y defender que, en su consecuencia, el Estado es factor de dominación, es contrario a los elementales postulados humanitarios. Y si así ha sido desde la noche de los tiempos, no quiere decir que deba seguir siéndolo."¹² Con los anteriores elementos podemos hacer el siguiente cuadro:

MATERIALISTAS	IDEALISTAS
El Estado es una fuerza coactiva utilizada para la realización de los fines de una élite dominante, aunque no por ello deja de tener cierta autonomía relativa.	El Estado tiene un contenido axiológico a partir de los fines definidos en su creación y que siempre son tendientes al bien común.
El Estado no nace del consentimiento común puesto que tiene como punto de partida la dominación; y por que los individuos libres e iguales que suponen la teorías contractualistas en realidad nunca existieron, sólo hubo vencedores y vencidos.	El Estado surge de un consentimiento común de seres libres e iguales.
El derecho es un instrumento de dominación del Estado.	El derecho es un instrumento civilizador cargado de los elementos axiológicos necesarios para llegar al bien común.

¹⁰ González Casanova, Pablo, "El Estado y la política" en *América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1990, p. 64-122.

¹¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, op. cit. p. 230-231.

¹² *Ibid.* p. 196.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta claro que: a) existen e interactúan factores reales de poder; b) los mismos se hacen evidentes en las épocas históricas de crisis y en las coyunturas históricas conformando al poder constituyente; c) después de las crisis y las coyunturas los factores reales de poder no desaparecen sino que permanecen en la contienda política con la finalidad de obtener el poder económico y político; d) debido a que estos factores reales de poder aplican su fuerza tanto como grupos de presión como directamente en las campañas publicitarias electorales e incluso mediante personas designadas para desempeñar puestos públicos, y debido a que la Constitución establece un medio de modificación de la misma, "las propias normas supremas de los Estados legitiman el cambio. Las relaciones de poder van creando nuevas normas de derecho positivo las cuales, en ocasiones, están en contradicción con la constitución, la que modifican, a consecuencia de los cambios en la realidad social y política de un Estado."¹³

Asimismo existen por lo menos tres capas de actuación sobre el Estado pero con distinta intensidad y con diferentes formas de participación:

A) FACTORES REALES DE PODER

B) PARTIDOS POLÍTICOS

C) E S T A D O

D) PUEBLO.

En la capa identificada con la letra A) se encuentran los factores reales de poder, de izquierda o de derecha, que pretenden establecer sus intereses sobre el actuar del Estado y que son los encargados de la toma real de decisiones. En la B) están los partidos políticos que de forma pública se disputan el arribo a los puestos gubernamentales pero que finalmente no se escapan de la influencia de los factores reales de poder, por lo que fueron puestos debajo de ellos. En la C) tenemos al Estado como ente abstracto pero personalizado principalmente por el gobierno que es el encargado de la toma formal de decisiones. En la capa D) hallamos al resto del pueblo que, al no tener una organización establecida y por lo tanto no actuar de forma colectiva sino atomizada o individual en los actos convocados por el propio Estado que en su mayoría se constriñen a los sistemas electorales,¹⁴ no cuentan como un elemento determinante en la toma de decisiones políticas fundamentales sino sólo para establecer estadísticas que servirán en la construcción de la toma de decisiones.

El análisis que nos proponemos hacer se centra especialmente en el punto B) y C) de la interacción social. Es, en especial, una disputa de la clase política más que de la clase económica; se

¹³ *Ibid.* p. 253.

¹⁴ Los sectores que cuentan con una organización son colocados dentro de los factores reales de poder pero son una minoría, y dentro de estos es también una minoría los que logran imponer sus intereses al Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relaciona con los partidos políticos y su lucha por la apertura de los espacios electorales que ha dejado de lado nuevamente al punto D) de interacción.

Para finalizar: 1) en la teoría materialista la soberanía es un fenómeno político relativista de la lucha por la imposición de decisiones en momentos específicos; en consecuencia, ni el Estado, ni el gobierno federal, ni las entidades federativas, ni los gobiernos locales, ni el propio pueblo como ente lequía son soberanos. Será soberano aquella clase o fracción de clase que logre imponerse en la coyuntura histórica específica. 2) Para la teoría ideal de la soberanía, el único soberano es el pueblo, no el Estado, ni el gobierno federal, ni las entidades federativas, ni los gobiernos locales. 3) Ambas teorías reconocen la posibilidad de que el gobierno, federal o local, pertenezca a una fracción del pueblo que tenga por objeto imponer sus propio intereses; esto es normal en la lucha por la soberanía de la teoría materialista, y es una violación al derecho del soberano en la teoría ideal de la soberanía, pero finalmente sucede y puede ser solapado por los sistemas electorales. 4) **Finalmente, en ambas teorías ni el Estado Federal ni las entidades federativas son soberanas por lo que la teoría de la cosoberanía debe ser desechada.**

C. El Estado Federal.

Cuando nos referimos al Estado Federal estamos hablando de las formas de Estado y no de las de gobierno. Vale la pena diferenciar a las formas de Estado de las formas de gobierno, las primeras se refieren al todo estatal, a la organización jurídica, territorial y administrativa del Estado; mientras que las segundas se refieren únicamente a una parte del Estado, al gobierno y a la distribución de competencias o conformación de órganos.

Existen diversas formas de abordar el elemento característico que nos lleve a distinguir a la Federación del resto de las formas de Estado, algunos parten de la autonomía jurídica, otros de la autonomía política y otros más de la coexistencia de dos gobiernos; incluso se ha propuesto el número de instancias creadoras de normas como elemento característico de las formas de Estado. Sin embargo, una de las principales propuestas se enfoca en el grado de descentralización que se observe en el país en cuestión.

Por ejemplo Mouskheli "concibe al Estado Federal como la forma estatal donde los estados disponen de autonomía constitucional y participa en la integración de la voluntad política del Estado Federal... Esa autonomía puede ser absoluta o relativa: es absoluta cuando los estados miembros no son restringidos por la constitución federal para hacer, modificar o sustituir sus constituciones; es relativa si tienen el imperativo de ceñirse a los principios de la constitución federal al elaborar sus respectivas

constituciones. En el Estado unitario las entidades, provincias o departamentos, no tienen constituciones."¹⁵

Sin embargo, para algunos juristas la descentralización no es la pieza clave de la caracterización del Estado Federal. Al respecto Cortes Flores afirma que "el fenómeno de la descentralización no puede considerarse como un elemento distintivo y característico por sí solo del Estado Federal, por la sencilla razón de que esto ocurre también en el régimen centralista. La descentralización, en efecto, supone el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa a favor de las entidades que integran el todo estatal, llámense provincias o estados. Esta esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban. Consiguientemente, siguiendo el criterio de la descentralización, entre el Estado federal y el Estado central, observamos que únicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada que va desde la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como tipo intermedio la descentralización provincial."¹⁶

Por su parte, Sánchez Bringas concluye que las teorías fundadas en la descentralización "describen algunos de los efectos que produce la dinámica del Estado Federal pero no esclarecen su naturaleza jurídica y no lo hacen porque la descentralización solamente es un indicador de la organización del Estado pero, en sí misma, no define las diferencias específicas entre los sistemas que disponen de importantes grados de autonomía sin que puedan, por eso, ser identificados en su forma estatal."¹⁷

Estos desacuerdos se deben al tratamiento conceptual y abstracto que se da de la federación. En efecto, la búsqueda de la explicación del Estado Federal no puede hallarse a través de formas conceptuales y abstractas que sean válidas para todos los estados federales puesto que la federación es un proceso histórico de formación de un nuevo Estado, y como tal, es un fenómeno político situacional e irrepetible que puede tener semejanzas y diferencias con otros procesos del mismo tipo.

Explica Miguel Covián Andrade que "estos Estados [los países latinoamericanos] adoptaron una forma de gobierno meramente descriptiva, en sus casos, copiada de la Constitución norteamericana... si los países latinoamericanos... se hubieran constituido simplemente como Repúblicas, nada habría impedido que asignaran a sus provincias y regiones esferas de competencia autónomas iguales para todas, o eventualmente diferentes entre sí... no necesitaban ser Estados Federales para otorgar autonomía a sus partes integrantes."¹⁸

¹⁵ Citado por Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*. México, Porrúa, 1995, p. 289.

¹⁶ Cortés Flores, Lorenzo, *El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917*, México, Tesis de Licenciatura en Derecho, UNAM, 1994, p. 20.

¹⁷ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.* p. 292.

¹⁸ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.* p. 404-405.

Demuestra Covián Andrade que "el vocablo federación proviene del latín *foederation* y éste de la raíz *foederis* o del pacto, de donde federar significa elaborar un pacto, en la especie, entre Estados. Federación no es otra cosa que el pacto de Unión de Estados que forman el Estado Federal o el conjunto de Estados que se convierten en una unidad, de donde surgen expresiones como Estados Unidos por ejemplo, de América o Unión de Repúblicas por ejemplo, soviético-socialistas. Es de sobra sabido que esa unión o federación de Estados tiene como efecto inmediato la creación de una unidad nueva, política, jurídica, poblacional y territorialmente distinta a las partes que la integran. Estas partes dejan de ser unidades por sí mismas, para convertirse en fracciones del todo que han decidido formar. Ese todo o esa nueva unidad es por supuesto el Estado Federal o unión de Estados que adquiere existencia propia en calidad de unidad políticamente organizada."¹⁹

Vemos que han existido dos formas de creación de las federaciones: 1) aquellas donde los Estados que decidieron unirse ya existían previamente a la creación de la federación, como es el caso de los Estados Unidos de América; y 2) aquellas en que al momento de crearse la federación los supuestos Estados firmantes del pacto en realidad no existían, sino que fueron formados a partir de la distribución territorial establecida en la Constitución, como es el caso de México. Para ambos casos vale decir que los Estados preexistentes, al firmar el pacto federal y adherirse a una federación pierden su calidad de Estados, cuanto y más cuando los supuestos Estados firmantes en realidad ni siquiera existían antes de la creación de la federación.

Al igual que el concepto de soberanía, el concepto de federación es un fenómeno histórico-político, el cual tiene su explicación en el desarrollo de cada Estado en formación y no a través de un concepto unificador de las características de todas las federaciones, las cuales varían a partir de las peculiaridades culturales y las necesidades políticas, económicas y sociales de la nación en específico de la cual se haga el estudio. Sin embargo, no por este hecho debemos dejar intacta la necesidad de crear un concepto de federación que sea útil, dejando claro que ninguna federación será exactamente igual a otra, y mucho menos en su reparto de competencias.

Se puede conceptualizar a la federación como "una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno."²⁰ Ante la desaparición del concepto de soberanía, tanto de los Estados como de las entidades federativas, vemos que el verdadero elemento caracterizador de la federación es el de la autonomía competencial. Se recurre nuevamente a la idea de la descentralización pero no con la errónea finalidad de crear un concepto abstracto y universal de Federación, sino para explicar el

¹⁹ *Ibid.* p. 386.

²⁰ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998, p. 231.

fenómeno político de la formación de un nuevo Estado y entender al pacto federal. Así, obviamente la descentralización que haya entre una federación y otra podrá ser distinta, pero necesariamente las entidades federativas deberán tener ciertas características semejantes para que, a partir de la descentralización, pueda diferenciarse entre la república federal y la centralista. Vale decir que puede haber repúblicas que se ostenten como centralistas pero que en los hechos son federales, así como repúblicas que se ostenten como federales pero que en los hechos son centralistas.²¹

Por ejemplo, para José Ferrando Badía, quien coincide con la descentralización como elemento característico de la federación, es necesaria la siguiente distribución de competencias: "a) El Estado Federal posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder constituyente federado, y revisable por él sin más límite que el respeto a la Constitución General; b) El ordenamiento constitucional particular de la entidad federativa constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder de ésta (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional); c) la entidad federativa es regida por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a un control. Las autoridades federales actúan con plena competencia dentro de los límites que la Constitución General establece. Los órganos de la entidad federativa son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante una entidad federativa; d) el ordenamiento político de una entidad federativa es de tipo rígido. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias de la entidad federativa no pueden ser reducidas sin su propio consentimiento o participación."²²

D. Las entidades federativas autónomas.

Hemos llegado a dos conclusiones de carácter negativo: 1) Las unidades que conforman al Estado federal **no son Estados**; y 2) las unidades que conforman al Estado federal **no son soberanas**.

Toca el turno ahora de determinar cual es la naturaleza jurídica de estas unidades territoriales que integran al Estado Federal. Sánchez Bringas las conceptúa como personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución, sin embargo, este es sólo el género próximo, personas jurídicas, más no se identifica la diferencia específica. Las unidades que forman a la Federación son entidades federativas, cuyo elemento característico es la autonomía competencial que se otorga al momento de firmar el pacto federal.

²¹ Aquí es necesario cuestionar si en realidad México ha sido y es una república federal o si el presidencialismo es un elemento centralizador que convierte a nuestra república en una de corte centralista.

²² Ferrando Bodío, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978 p. 101, citado por Cortes Flores, Lorenzo, *op. cit.* p. 22.

La autonomía competencial es "la forma de ejercer la dosis de poder político que jurídicamente es asignado a los diferentes poderes públicos de ese Estado, por medio de prescripciones constitucionales y legales."²³ La diferencia esencial entre la soberanía y la autonomía competencial es que la primera es un fenómeno primordialmente político concerniente al ejercicio del poder, a la toma de decisiones en una situación relacional; mientras que la autonomía competencial es un fenómeno estrictamente jurídico relacionado con el otorgamiento de funciones, obligaciones y derechos en ordenamientos normativos a un ente abstracto específico como lo son los municipios y las entidades federativas.

El contenido de la autonomía será la competencia que a favor de determinado órgano se establezca en la Constitución o en distintos ordenamientos normativos, la cual podrá ser desempeñada sin que ningún otro órgano o instancia la obstruya o la condicione. La entidad autónoma no hace valer frente a otra entidad su poder en los términos de la lucha del poder político por la soberanía, sino que hace valer su competencia en los términos de un ordenamiento normativo.

De aquí que el elemento que caracteriza a las entidades federativas es el otorgamiento o no de la autonomía competencial, dejando claro que a toda federación corresponde autonomía de sus partes, pero no toda autonomía competencial es sinónimo de federación. Asimismo, la autonomía de las partes integrantes de un Estado puede tener contenidos idénticos o distintos.

Concluimos que si bien el artículo 40 constitucional establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."²⁴; nosotros arribamos a este punto del análisis sabiendo que la República no se integra por Estados, sino por entidades federativas, y que estos no son soberanos, sino que pueden o no gozar de cierta autonomía competencial. Esta autonomía esta integrada por todas las atribuciones y facultades que se establecen en la Constitución de conformidad a los principios que se encuentran en los artículos 40, 41 y del 115 al 121 de la Constitución.

²³ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, op. cit. p. 231.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. p. 41.

2 La distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

A. Sistemas de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas autónomas.

Existen dos sistemas de distribución de competencias:

1) El sistema estadounidense, de conformidad con el cual la federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna en forma expresa, mientras que las entidades federativas pueden desarrollar todas las facultades que no estén prohibidas por la Constitución. Este sistema responde al fenómeno histórico de la creación de la federación, en donde los Estados que se unieron a la federación determinaron qué funciones delegaban a ésta y cuáles se reservaban para ellos. Por eso, existen facultades delegadas a la federación, es decir, los Estados preexistentes al pacto federal delegan facultades a la federación; a la vez que existen facultades reservadas, es decir, los Estados preexistentes al pacto federal se reservan determinadas facultades para ejercerlas por ellos mismos. Este es el sistema que sigue la Constitución Mexicana y que se materializa en el artículo 124 Constitucional que a la letra dice: "Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."²⁵ Esta regla de distribución de funciones no se aplica en el caso del Distrito Federal.

2) El segundo sistema es el canadiense, que se caracteriza por tener una regla de distribución de la competencia invertida a la establecida en el sistema estadounidense. Aquí la federación es la que delega las facultades en las entidades federativas y todas aquellas atribuciones que no estén expresamente otorgadas a las entidades federativas en la Constitución se entienden reservadas a favor de la Federación. Mientras que el sistema estadounidense supone la previa existencia de Estados que se unen en una Federación, el sistema canadiense implica la conformación de una federación en la cual previamente no existían Estados y las entidades federativas así como sus límites territoriales son formados posteriormente a la constitución del Estado federal. Este es el caso de México, donde antes de la conformación de la Federación Mexicana no existían Estados, no obstante, México adopta el sistema estadounidense en el artículo 124 constitucional.

B. La autonomía de las entidades federativas.

Se han establecido diversas taxonomías para clasificar la distribución de las facultades de las entidades federativas. Por ejemplo, Cortés Flores desarrolla las siguientes características: "a) Autonomía democrática de las entidades federativas (estado o provincia), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno, administrativo, legislativo y judicial; b) Autonomía constitucional, traducida

²⁵ *Ibid.* p. 153.

en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir los principios de la Constitución General; c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; d) participación de las propias entidades federadas en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución General.

Para el caso de México, actualmente todas las entidades federativas que integran a la República Mexicana tienen la misma competencia autónoma con la clara excepción del Distrito Federal. Sus atribuciones se pueden agrupar en los siguientes rubros propuestos por Covián Andrade: 1) competencia autónoma política; 2) competencia autónoma gubernativa; 3) competencia autónoma hacendaria; 4) competencia autónoma representativa; 5) competencia autónoma constitucional; y 6) competencia autónoma legislativa:

1.- La competencia autónoma política es el conjunto de procesos y actos de conformación de los poderes locales de elección popular, los cuales se realizan sin la intervención o interferencia de los poderes federales o de cualquier otra entidad federativa. Esta autonomía competencial implica la conformación tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo y entre ambos del Judicial. De esta forma, en las entidades federativas autónomas encontramos también tres poderes: el Ejecutivo, representado por el gobernador de la entidad federativa y el resto de la administración pública local; el Legislativo representado por los congresos locales; y el Judicial representado por el Tribunal Superior de Justicia local. Asimismo encontramos las siguientes características:

- a) El artículo 115 constitucional impone a las entidades federativas la obligación de respetar la forma de gobierno adoptada por el Estado Federal, así como tener al municipio como base de su organización política, administrativa y territorial. A esta imposición se le conoce como imperativo constitucional.
- b) El artículo 116 constitucional establece que las entidades federativas deben dividir el poder público en ejecutivo, legislativo y judicial sin que se puedan reunir dos o más de estos poderes en una sola persona.

No obstante, la competencia autónoma política tiene una forma de intervención de la federación concebida en el artículo 76 fr. V constitucional: la desaparición de poderes.

2.- La competencia autónoma gubernativa se refiere a la posibilidad que tienen los órganos de gobierno local para, una vez que fueron constituidos, desarrollarse y desempeñar sus funciones sin que exista interferencia o intervención de los poderes federales o de otra entidad federativa. Existen distintos elementos de interacción entre la Federación y las entidades federativas que no necesariamente implican una intervención en la competencia autónoma gubernativa de las entidades federativas sino una forma de solucionar conflictos como son: la garantía federal (Art. 119

constitucional); la existencia de controversias territoriales no contenciosas entre entidades federativas (Art. 73 fr. IV constitucional); la existencia de una controversias de carácter contencioso entre la federación, las entidades federativas y los municipios (Art. 105 fr. I constitucional); la acción de inconstitucionalidad (Art. 105 fr. II constitucional); la diferencia política de poderes de una entidad federativa (Art. 76 fr. VI constitucional).

3.- **La competencia autónoma hacendaria** es la facultad que tienen las entidades federativas de establecer los impuestos que serán utilizados para solventar su gasto público y determinar la forma en que serán utilizados sus ingresos así como para contratar su deuda pública. Conforme al artículo 31 fracción IV de la Constitución, tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios, son sujetos activos en la relación tributaria, es decir, se encuentran facultados para establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto; la Federación a través del Congreso de la Unión; las entidades federativas y los municipios a través de los congresos locales. Por ello las contribuciones pueden ser federales, estatales y municipales.

Sin embargo, los congresos locales se encuentran impedidos para establecer contribuciones en ciertas materias como son: el tránsito de personas o cosas en su territorio, la entrada o salida de personas o cosas de su territorio, establecer aduanas locales, gravar la producción, acopio o venta de tabaco y en general todas las que se especifican en el artículo 117 de la Constitución.

Aunado a las prohibiciones, piensa Candelario Miranda que "la Federación ha centralizado la función recaudatoria y su distribución a las entidades federativas, lo que genera que éstas no tengan plena libertad en la aplicación de sus propios recursos, puesto que están supeditados a lo que la Federación les asigne en el presupuesto de Ingresos. A través de la Ley de Coordinación Fiscal, se ha tratado de buscar una distribución sana de los ingresos, y sobre todo de que el contribuyente no incurra en la doble tributación; así se constata en los convenios que firma la Federación con los Estados que se adhieren a la Ley de Coordinación Fiscal."²⁶

4.- **La competencia autónoma representativa** se refiere a la existencia de representantes en el Congreso de la Unión, y específicamente a la Cámara de Senadores que en teoría representa a las entidades federativas que integran la República. Sin embargo, esta competencia autónoma está en crisis ya que la existencia de la Cámara de Senadores tiene o tuvo una mayor vinculación al sistema presidencialista que al sistema federal. Afirma Miguel Covián Andrade que "las relaciones causales que se han tratado de sostener entre federalismo y senado, son más bien subterfugios, debajo de los

²⁶ Miranda Amador, Candelario, *Análisis práctico de los impuestos*, México, Editorial Themis, reimpresión a la primera edición, enero de 1997, p. 5.

cuales está subyacente la relación entre un poder Ejecutivo concentrado y monolítico frente a un poder Legislativo debilitado al estar dividido en dos cámaras.²⁷

Por su parte, Arnaldo Córdova nos comenta que "quienes son partidarios del bicammarismo defienden la existencia del Senado, no sólo por sus virtudes revisoras de la legislación que produce el Congreso (dos cámaras, se dice, discuten y producen mejores leyes que una sola) o porque contribuye en un sistema de división del trabajo a la elaboración de las leyes sino como fruto de la necesidad de dar una representación institucional al pacto federal... La actuación de la Cámara Alta como instancia de revisión de las leyes en proceso de elaboración tendría sentido si el Congreso fuese una mera oficina técnica de elaboración de las leyes. La revisión ayudaría a que las leyes fuesen mejores; pero la elaboración de las leyes no es una cuestión de mera técnica legislativa, sino de plasmar en ellas lo que dicte la voluntad popular, vale decir, un hecho político. Si de esto se trata, como creemos, basta con una sola cámara en la cual la voluntad popular esté plenamente representada... el pacto federal jamás ha sido un sistema de protección de intereses locales ni nuestros Estados han sido jamás entidades tan autónomas como lo fueron los Estados norteamericanos en sus inicios; nuestro federalismo ha sido más bien un sistema de descentralización del poder que una norma para su democratización. Así lo entendieron los constituyentes de 1857 y, por ello, tomaron la determinación de eliminar el Senado de nuestro sistema de división de poderes. Cuando el presidente Juárez, después del triunfo republicano sobre el Imperio y la Intervención, propuso su restauración, no aludió a las razones que se expresan en la transacción de Connecticut, sino a una mucho más simple, vale decir, que el Senado era necesario para controlar la Cámara de Diputados, que como cámara única, según la Constitución de 1857, a juicio de Juárez, no dejaba gobernar al Ejecutivo. Una cámara única, como no puede escapársenos, es mucho más eficaz en la tarea de controlar los actos del Ejecutivo que un congreso bicameral..."²⁸

5.- **La competencia autónoma constitucional.** Es importante aquí distinguir entre la Constitución federal y las 31 constituciones locales. La Constitución "es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado, las cuales son frecuentemente dotadas de obligatoriedad por normas jurídicas que las expresan formalmente."²⁹ Esto implica que exista un poder constituyente en el término político del concepto, es decir, el establecimiento de un momento histórico que, por diferentes circunstancias políticas, sociales y económicas, conlleve a la formación de una mesa de discusión que implica necesariamente poder político e instrumentación de poder político para tomar decisiones que fundamentarán al Estado en cuestión, aquí estoy pensando en

²⁷ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 403.

²⁸ Córdova, Arnaldo, "La reforma del Estado. El ejecutivo y el legislativo" en AAVV, VVAA, *México, la búsqueda de alternativas*, México, editado por Ediciones de Cultura Popular / Facultad de Economía - UNAM, 1990 p. 65-67.

²⁹ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 405.

poderes constituyentes como el de 1917 en México. Este tipo de Constituciones no son las que pueden emitir las entidades federativas autónomas.

En efecto, la Constitución, como su propio nombre lo indica, es el resultado de un proceso político nacional que conlleva al establecimiento de determinadas bases fundadas por la ideología dominante en el contexto histórico específico, por ello es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En las constituciones locales no existe un poder constituyente como el que existe en la constitución federal, aunque no por ello desaparecen los factores reales de poder tanto locales como nacionales e internacionales. Las supuestas constituciones locales son en realidad el ejercicio de un derecho otorgado a las entidades federativas para legislar y así complementar sus distintos ámbitos de competencia autónoma. En este orden de ideas, las constituciones locales son una especie de leyes orgánicas cuyo nombre más indicado es precisamente el de Estatuto de Gobierno o Estatuto Orgánico, aunque el suscrito sabe perfectamente que el ordenamiento del Distrito Federal así denominado lo fue por razones totalmente diversas que se analizarán en el apartado correspondiente.

Técnicamente, nos explica Covián Andrade, "las entidades federativas en tanto partes de un estado federal, no toman sus propias decisiones políticas fundamentales, lo que equivale a decir que no se constituyen como Estados, porque no lo son y porque están previamente constituidos en la Constitución federal."³⁰ Sin embargo, sí existe una competencia autónoma en materia constitucional.

La competencia autónoma constitucional es la otorgada a las entidades federativas autónomas para iniciar proyectos de reforma a la Constitución Federal, así como para aprobar las modificaciones de la misma de conformidad al artículo 135 constitucional, competencia de la cual se excluye al DF.

6.- **La competencia autónoma legislativa** se refiere a la facultad otorgada a las entidades federativas para que hagan leyes que normen lo relativo a una serie de materias que, al no ser competencia de la Federación, lo son de las entidades federativas autónomas. Estas facultades legislativas incluyen a la propia constitución local, la cual, como ya hemos visto, no es en realidad una Constitución, así como a las facultades otorgadas para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

C. Régimen constitucional de los municipios.

Enrique Sánchez Bringas afirma que el municipio es "una especie de circunscripción territorial de carácter político administrativo que se localiza dentro de un estado y que entraña su función descentralizadora. En el ámbito político, la función del municipio tiene especial importancia porque se traduce en la instancia inmediata donde los ciudadanos entran en contacto con las autoridades, ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones y, sobre todo, se forman y educan políticamente a través de

³⁰ *Ibid.* p. 408.

su quehacer cotidiano;... el municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa."³¹ Por su parte, Acosta Romero concluye que "los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del Gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas."³²

Al igual que con las entidades federativas autónomas, los municipios no son Estados, ni tienen soberanía, son únicamente territorios dotados de autonomía, es decir, de ciertas facultades y atribuciones y de libertad para desarrollarlas sin que intervengan las entidades federativas o la federación, sin que esto implique que no exista coordinación entre el municipio, las entidades federativas y la Federación al momento de desarrollar la actividad del gobierno.

En los municipios observamos las siguientes competencias autónomas: 1) competencia autónoma política; 2) competencia autónoma gubernativa; 3) competencia autónoma hacendaria; y 4) competencia autónoma reglamentaria.

La competencia autónoma política faculta al municipio para que se elijan libremente sus órganos de gobierno. El órgano de gobierno del municipio es el ayuntamiento, el cual se integra con regidores y síndicos y con un presidente municipal; sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa. El ayuntamiento como cuerpo colegiado tiene sesiones periódicas y sus decisiones se denominan Resoluciones de Cabildo (Art. 115 fr. I constitucional). Para la elección se aplican dos principios: el de mayoría relativa por lo que se refiere al presidente municipal, y el de representación proporcional por lo que hace a los demás miembros del ayuntamiento. Los integrantes del ayuntamiento no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Existe la posibilidad de que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspendan ayuntamientos; los declaren como desaparecidos; suspendan a alguno de sus miembros; o revoquen a alguno de sus miembros; por alguna de las causas graves que deberá establecerse en la ley que al efecto emita la propia legislatura (Art. 115 fr. I párrafo 3º constitucional). Dependiendo lo que la propia ley diga, podrán entrar en funciones sus suplentes, celebrar nuevas elecciones o que la legislatura designe a los nuevos funcionarios de entre sus suplentes.

La competencia autónoma gubernativa faculta al municipio para desarrollar de forma libre las atribuciones que le fueron asignadas. Entre las atribuciones encontramos las establecidas en el

³¹ Sánchez Bringas, Enrique, "Reforma municipal" en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, p. 28, citado por Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.* p. 535-536.

³² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*. México, Porrúa, 1995, p. 698.

artículo 115 constitucional fr. III que se refieren a los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpieza; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; i) y las demás que las legislaturas locales establezcan. Sin embargo, existe un sin número de municipios a los cuales los servicios públicos básicos como son el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, las banquetas, el alumbrado público o los mercados, aún no llegan. Esto se debe a la irreal autonomía hacendaria tanto de las entidades federativas como de los municipios para desarrollar sus funciones.

Asimismo, la fracción V del mismo artículo los faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La competencia autónoma hacendaria implica la posibilidad que tienen los municipios de administrar y acrecentar su patrimonio. Al efecto, el artículo 115 fr. II establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Asimismo se les faculta para administrar los bienes de dominio público y privado del municipio. El mismo artículo 115, en su fracción IV, establece que la hacienda del municipio se conforma por: a) los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, b) las contribuciones que le correspondan; y c) otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. De cualquier forma deberán recibir mínimamente los siguientes ingresos: a) las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoría, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de las entidades federativas; y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos desarrollados por el municipio. Debe entenderse que esta enumeración de recursos no es limitativa, es decir, estos son los recursos mínimos que debe percibir un municipio.

La Competencia autónoma reglamentaria se refiere a la posibilidad que tienen los municipios de expedir los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus demarcaciones. También cuentan con la facultad de iniciar leyes ante la legislatura local.

3 El Distrito Federal como entidad federativa.

El Distrito Federal es reconocido como una entidad federativa integrante de la República Mexicana, pero no había sido reconocido como una entidad federativa autónoma, es decir, durante una buena parte de su existencia se le negó a los pobladores del DF la posibilidad de contar con poderes locales designados por éstos a través del voto directo y secreto y que contarán con las otras esferas de la autonomía, en especial la gubernativa y la hacendaria. Veamos algunos puntos que deben ser tomados en consideración para determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

A. La centralización administrativa y el Distrito Federal.

La centralización administrativa es "un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado con una responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o de Gobierno y constituyen una unidad de decisión, de mando y ejecución."³³ La centralización administrativa se caracteriza por ser una organización de unidades jerárquicamente ordenadas a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución. El elemento principal es pues la dependencia de los órganos al presidente de la República. Esta relación jerárquica implica varios poderes como son:

- a) La concentración del **poder de decisión** implica que no todos los empleados tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones, funcionan pues como auxiliares de quien detenta la facultad de decisión.
- b) El **poder de nombramiento** permite a su titular hacer las designaciones de los titulares de los órganos que le están subordinados.
- c) El **poder de mando** implica la facultad de dar ordenes y girar instrucciones a los subordinados.
- d) La **facultad de vigilancia** permite a los superiores jerárquicos supervisar el cumplimiento de asistencia a las labores de los inferiores.
- e) El **poder disciplinario** faculta a los superiores jerárquicos para imponer sanciones que dependerán según la falta cometida por el inferior.
- f) La **facultad de revisión** permite que las autoridades superiores ordenen a sus inferiores rendir cuentas, practicar investigaciones respecto del trabajo desarrollado por los inferiores o solicitar información sobre la tramitación de algún asunto y en general todos aquellos tendientes a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.

³³ *Ibid.* p. 151.

g) La facultad de **resolver conflictos de competencia**, que faculta al superior jerárquico para dirimir las controversias competenciales que se presenten entre las unidades u órganos administrativos del mismo nivel.

La centralización administrativa se complementa con la desconcentración, que es "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior."³⁴ Existe diferencia de fondo entre la descentralización y la desconcentración, mientras que en la descentralización el poder se comparte, en la desconcentración el poder central no se comparte, el nexo de subordinación no desaparece sino que únicamente se acerca a los administrados la gestión a través de la instalación de oficinas en el lugar donde se requieran sus servicios. Mientras que el elemento característico de la descentralización es la autonomía, la desconcentración se caracteriza por las facultades técnicas que se les otorgan, las cuales siempre serán supervisadas por el órgano del cual dependa el órgano desconcentrado; por ello, no desaparece el nexo jerárquico así como ninguno de los poderes que dicho nexo implica.

Este principio de centralización se observó en el Departamento del Distrito Federal. En efecto, a pesar de que el Distrito Federal es reconocido como entidad federativa, como parte integrante de la federación, éste, al igual que los territorios federales, no cuentan con órganos de gobierno autónomos, sino que en su lugar son administrados a través de figuras jurídicas creadas para esta finalidad, los cuales son parte de la administración pública centralizada federal. De esta forma, el DF como parte integrante de la federación no pertenece a la administración pública centralizada, sino que es su gobierno el que pertenece a dicha administración.

En este sentido, como órgano centralizado de la administración pública federal, el artículo 73, fr. VI, base primera, de la Constitución era claro cuando decía que: "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."³⁵ Sin embargo, después de las modificaciones de 1994, la Asamblea de Representantes obtiene el rango de órgano local de gobierno, pese a su disminuida competencia y aunque aún no se reconozca que en el gobierno del Distrito Federal participan tanto órganos federales como locales. En efecto, el primer párrafo del artículo 122 decía: "**El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión**, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del

³⁴ *Ibid.* p. 480.

³⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Colección popular, editada por Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, agosto de 1990, p. 297.

gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta constitución.”³⁶ En la afirmación de que la Federación ejerce el gobierno por sí y a través de los órganos del DF se pretende enrolar a la Asamblea de Representantes y al entonces Jefe del DF como órganos jerárquicamente inferiores y subordinados a la Federación; sin embargo, la entonces Asamblea de Representantes era ya un órgano con características de descentralización política y autónomo, particularidades que se observan en los poderes locales de las entidades federativas autónomas.

En las reformas de 1996 ya se admite la participación en el gobierno del DF por parte de los órganos locales y federales. Al respecto el artículo 122 dice: “Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En los términos de este artículo.”³⁷ Para entonces el Distrito Federal ya es reconocido como una entidad federativa descentralizada políticamente y autónoma; aunque conserva un régimen jurídico diferenciado. Sin embargo, se sigue pretendiendo darle prioridad a la Federación en el desempeño del gobierno motivo por el cual se le pone en primer lugar.

En la reforma aprobada para el Distrito Federal en diciembre del 2001 por la Cámara de Diputados y desechada por la Cámara de Senadores, por fin se reconoce que el DF tiene autonomía. El primer párrafo del artículo 122 establece que: “Artículo 122.- El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”³⁸ Como se puede observar, aquí ya se le reconoce la autonomía de la cual gozaba desde las modificaciones de 1994 en lo que hace a la Asamblea de Representantes y de 1996 en lo que hace al poder ejecutivo y judicial locales.

B. La descentralización política y la descentralización administrativa.

En el caso de las facultades otorgadas a las entidades federativas nos encontramos frente a la descentralización política, que “es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación...”³⁹ El elemento característico de la descentralización de las entidades federativas y de los municipios es precisamente el carácter político y territorial que revisten; mientras que existe la descentralización puramente administrativa que se observa dentro de la administración pública del poder ejecutivo federal, local o incluso municipal. Al respecto explica

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, septiembre de 1995, p. 70.

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Greca Editores, agosto de 1996, p. 119.

³⁸ Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre del 2001 www.uam.es/novedades/convo_enero_2002.doc

³⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 469.

Gabino Fraga que "la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales. Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal [política] los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros."⁴⁰

Existen pues dos tipos de autonomía que se otorgan a los órganos descentralizados y que dependerá de los fines para los cuales fue creado. Mientras que la descentralización política implica siempre autonomía orgánica, la descentralización administrativa puede ser orgánica o técnica. La autonomía orgánica faculta al organismo para desarrollar todas sus funciones sin que puedan intervenir ninguna otra entidad en el desarrollo de las mismas, ejemplo de ellos son las entidades federativas autónomas y los municipios así como las universidades. La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a los órganos pertenecientes al servicio centralizado del Estado, pero existe cierto grado de intervención en distintos aspectos como puede ser el nombramiento del funcionario a cargo del órgano en cuestión.

C. El Distrito Federal como sede de los poderes federales.

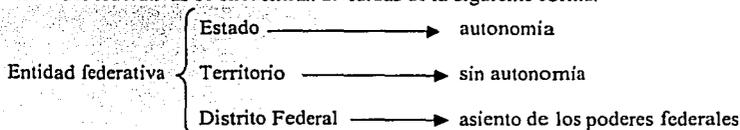
Durante toda la existencia del Distrito Federal y hasta 1994 se le había negado la posibilidad a los pobladores del DF de elegir por medio del voto directo al poder ejecutivo y legislativo de la entidad federativa y entre esos dos al poder judicial. Si bien existió un lapso en este siglo en el cual se establecieron los municipios, el régimen municipal desapareció en las reformas de 1928, como veremos en los antecedentes. Una vez desaparecidos los municipios del DF y la figura del gobernador electo popularmente, se creó el Departamento del Distrito Federal. El principal argumento para otorgar el gobierno del DF a la Federación y no a sus pobladores por medio de los poderes locales fue que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales e incluso se dijo que su naturaleza jurídica, la de distrito federal, así como la construcción teórica de la Federación, impedían que el DF tuviera poderes locales. Inclusive Gabino Fraga explica que "este departamento tiene caracteres especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la Administración Pública Federal. En efecto, el departamento

⁴⁰ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, p. 198 – 199.

tiene un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción..."⁴¹ En cambio, para Acosta Romero el Departamento del Distrito Federal creado en 1928 no es un departamento en términos jurídicos, concluye Acosta que "se estableció una diferencia entre las Secretarías, órganos político-administrativos, y los que propuso el constituyente, como órganos del Ejecutivo [departamentos], o meramente administrativos, que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas, de la administración de servicios públicos especializados, se habló de telégrafos, correos etc... Los departamentos, a partir de 1917, se han ido transformando paulatinamente en secretarías de Estado, con excepción del Departamento del Distrito Federal, que no podría ser Secretaría porque, como ya lo afirmamos, se trata de la Administración pública en todos los ramos, de la entidad federativa, Distrito Federal."⁴²

Las características del Jefe de Departamento son las siguientes: 1) los jefes de departamento no eran órganos políticos, eran únicamente órganos administrativos; 2) no tenían obligación de informar al Congreso; 3) no tenían facultad de refrendo; 4) no tenían que reunir ningún requisito para ocupar el cargo. Los departamentos eran, pues, órganos administrativos semejantes a las Secretarías que únicamente se especializaban en una prestación de servicio público de carácter técnico. En este sentido el Departamento del Distrito Federal no era ciertamente un Departamento, el supuesto Departamento era en realidad el poder Ejecutivo del Distrito Federal, el cual era encargado al Presidente de la República, mientras que el poder Legislativo era ejercido por el Congreso de la Unión y el poder Judicial lo designaban ambos poderes. No debemos olvidar que el Distrito Federal es, ante todo, una entidad federativa a la cual se le ha negado la autonomía, sin embargo conserva sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial aunque los dos primeros sean desarrollados por los poderes federales.

Tradicionalmente se ha defendido la necesidad e incluso el imperativo constitucional de que las entidades federativas se encuentran divididas de la siguiente forma:



Como se observa en el esquema, la Federación está conformada por los mal llamados estados, que ya vimos que no son tales y en el caso de México ni siquiera lo fueron antes de la firma del pacto federal, los cuales se caracterizan por gozar de autonomía política a partir de las facultades y obligaciones establecidas en la Constitución; los territorios que se caracterizan por no tener autonomía y en consecuencia ser gobernados por los poderes Federales; y los distritos federales, los cuales se

⁴¹ *Ibid.* p. 190.

⁴² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 267-268.

caracterizan por ser asiento de los poderes federales y en consecuencia por negárseles la posibilidad de contar con autonomía. Sin embargo esta clasificación tiene serios errores metodológicos.

En efecto, al momento de hacer una categorización, esta debe realizarse bajo el mismo elemento común, es decir, se debe utilizar el mismo criterio clasificador. Con las entidades federativas, en la clasificación que se acaba de presentar, tenemos entidades que se clasifican en estado por tener autonomía y en territorios por carecer de autonomía, sin embargo hay una tercera clasificación que atiende a un criterio totalmente distinto: ser el asiento de los poderes federales.

Para categorizar al distrito federal se debe utilizar el mismo criterio clasificador que se utiliza para elaborar la taxonomía de los estados y de los territorios federales, es decir, el otorgamiento o no de autonomía. Si se quiere se puede hacer una nueva taxonomía utilizando como criterio el hecho de que uno sea asiento de los poderes federales y el resto de las entidades no lo sean; aquí el que tengan o no autonomía será irrelevante (para la construcción de la clasificación). Por ejemplo, si utilizamos sólo un criterio de clasificación tendremos la siguiente taxonomía:

1.- Entidades Federativas → con autonomía
como los mal llamados Estados.

2.- Entidades Federativas → sin autonomía
como los territorios y los distritos federales.

Como observamos, de un solo criterio de clasificación únicamente encontramos dos categorías.

Otro ejemplo es el siguiente:

1.- Entidades Federativas → Sede de los poderes federales,
el Distrito Federal.

2.- Entidades Federativas → No sede de los poderes federales,
el resto de las entidades federativas tengan o
no autonomía.

En esta categorización no importa la autonomía de las entidades federativas porque ese no es el criterio clasificador, sino el que sea sede de los poderes federales o no lo sea. Se pueden utilizar criterios de clasificación mixtos pero en estos casos necesariamente deben existir taxonomías cruzadas, por ejemplo:

SEDE DE LOS PODERES FEDERALES		NO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES	
SIN A U T O N O M I A	Aquí se clasificaría a los "Distritos Federales", los cuales son sede de los poderes federales y carecen de autonomía.	Aquí se clasificaría a los territorios federales, los cuales sin ser sede de los poderes federales carecen de autonomía.	
	Distrito Federal { Sin autonomía Es sede de los poderes federales.	Territorios Federales { Sin autonomía No son sede de los poderes federales	

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Como puede observarse faltaría una categoría donde se clasifique a nuestro actual DF, el cual siendo sede de los poderes federales cuenta con autonomía. Tomando como punto de partida esta taxonomía, la autonomía de que debiera gozar el DF no debe tener un marco jurídico diferenciado.

Aquí se clasificaría a los "estados", los cuales no son sede de los poderes federales y tienen autonomía.

Estados {
Con autonomía
No son sede de los poderes federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Existe otra formulación jurídica que resulta incierta al momento de hacer la clasificación de las entidades federativas. En el artículo 44 de la Constitución se establece que "... en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá [el DF] en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."⁴³ A partir de este ordenamiento me surgen las siguientes dudas:

- 1) Si los poderes federales se trasladan a otra entidad federativa ¿el DF se convertirá automáticamente en Estado del Valle de México aunque su gobierno siguiera en manos de los poderes Federales? Parece que no porque la característica de los Estados es precisamente la autonomía, en consecuencia sería un Territorio y no un Estado. Es decir, para que varíe la naturaleza jurídica del DF no es suficiente con que deje de ser asiento de los poderes federales sino que el elemento determinante de su naturaleza jurídica es que se le otorgue o no autonomía.
- 2) Si los poderes federales se mantienen en el DF pero a la vez se otorgan las mismas prerrogativas al Distrito Federal de las cuales gozan el resto de las entidades federativas autónomas, incluso sin establecer un régimen jurídico de excepción, ¿el DF seguirá siendo un distrito federal o será en realidad una entidad federativa autónoma, es decir, un Estado? Volvemos a ver que el elemento definitorio de la naturaleza jurídica del DF es precisamente el otorgamiento de autonomía y no el hecho de que sea asiento de los poderes federales.

D. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

No pretendemos complicar una conceptualización teórica que en realidad es muy sencilla. Nos quedamos con la autonomía como criterio de clasificación dejando claro que la presencia de los poderes federales no es el elemento que determina la naturaleza jurídica del Distrito Federal como tal. Sin duda que esta condición tiene importantes consecuencias de carácter político, social, económico, cultural, etc, mas no es el elemento definitorio de la naturaleza jurídica del DF.

⁴³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Greca Editores, agosto de 1996, p. 48.

Ahora bien, no hemos escogido a la autonomía como criterio de clasificación para crear la taxonomía de las entidades federativas de forma arbitraria. Para entender lo que Distrito Federal significa es necesario referirse por separado a cada una de las palabras y así comprenderemos también por qué el criterio de clasificación es la autonomía y no otro. La palabra distrito implica un ámbito territorial, una zona geográfica con dimensiones determinadas, lo mismo que la palabra departamento, demarcación, circunscripción, partido, comarca o jurisdicción. Por ejemplo, en las siete leyes de 1836 (documento constitucional) y específicamente en la sexta, se decreta que la república (entonces centralista) se dividía en departamentos, éstos en distritos y éstos últimos en partidos. En este caso, tanto los departamentos como los distritos no son más que demarcaciones territoriales para la mejor organización administrativa.

El DF es en principio una zona territorial, lo mismo que cualquier otra entidad federativa, cuyas dimensiones están establecidas en la Constitución y en los decretos y convenios que ratifican sus límites. Ahora bien, sobre esta demarcación se establecen determinados órganos y competencias mediante la distribución de atribuciones que en la Constitución se establece, de esta forma puede haber órganos locales con competencia autónoma, como en el caso de las entidades federativas autónomas mal llamadas "estados"; o puede no haberlas, como en el caso de los territorios o de los distritos ambos federales. Como vemos, la palabra territorio y distrito son sinónimos, y el adjetivo de federales implica que la Federación desarrollará en esa demarcación las funciones que en principio debieran corresponder a los órganos locales. Entre los territorios y los distritos no hay diferencia alguna en su naturaleza jurídica, es decir, en su falta de autonomía, aunque el argumento de dicha falta de autonomía podrá ser la poca población que se encuentre en el territorio o el ser sede de los poderes federales en el caso del distrito, pero este argumento no es el elemento definitorio de la naturaleza jurídica de la demarcación en cuestión.

Al respecto concluye Miguel Covián que "lo que define la naturaleza jurídica federal de ese Distrito no es una condición de superioridad o solemnidad constitucional sobre las demás entidades federativas, ni la presencia de los poderes de la Unión, sino una circunstancia bastante más mundana, consistente en que sobre ese espacio territorial la jurisdicción federal y la local la ejercen simultáneamente los poderes federales... la presencia de los poderes federales no es una circunstancia intrascendente en cuanto a la forma de organización político-administrativa del D.F., pues configura uno de los factores que influyen en la decisión de conferirle un status constitucional especial, cuya naturaleza jurídica federal no deriva sin embargo, de los huéspedes a los que aloja, sino de una estructura prevista en la constitución que puede o no existir o puede sufrir mayores o menores cambios

en función de las necesidades reales y prácticas del gobierno y de la administración locales y no única o prioritariamente del hecho de ser el asiento de los poderes de la Unión."⁴⁴

Concluimos que el Distrito Federal comenzó a gozar de autonomía desde las reformas de 1994 aunque desde entonces y a la fecha observa un régimen jurídico diferenciado. **El DF es una entidad federativa autónoma pero con un régimen jurídico diferenciado** y los motivos de su diferenciación nada tienen que ver con su naturaleza jurídica ni con la naturaleza jurídica de la Federación, sino que están estrictamente relacionados con la política partidista y los objetivos principales que los partidos buscaban en cada reforma electoral.

E. Argumentos para diferenciar al DF del resto de las entidades federativas autónomas.

Se elaboraron diversos argumentos para validar el hecho de que el Distrito Federal no tuviera poderes locales y por ende, tampoco autonomía. Estos argumentos se resumen en los siguientes puntos:

1.- Esgrimían los defensores del Distrito Federal sin autonomía que los ciudadanos habitantes del DF, al votar por el presidente de la República y por los Diputados y Senadores integrantes del Congreso de la Unión, estaban eligiendo no sólo al poder ejecutivo y legislativo federal, sino también al local. Así, se decía que los representantes del poder ejecutivo y legislativo federales tenían una doble naturaleza legal y legítima como representantes federales y locales. Se debe hacer notar que si bien los ciudadanos habitantes del DF votaban en las elecciones federales, éstos no eran los únicos que sufragaban en dichas elecciones y en el momento en que las votaciones del DF fueron contrarias al partido que había ganado las elecciones federales este argumento perdió su fuerza.

2.- También se argumentaba que una vez integrado el Congreso de la Unión, los diputados y senadores perdían todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional invistiéndose de una representación impersonal e independiente del distrito electoral o estado que los haya colocado en dicho puesto. Por ello, no importaba quien había elegido a los diputados o senadores ya que una vez electos representaban los intereses de todo el país y no de su distrito electoral. En consecuencia, podían jugar este doble papel de poderes locales y federales del DF. Esta argumentación encuentra las mismas objeciones que la anterior.

3.- Otra argumentación era que la jerarquía del Congreso de la Unión correspondía adecuadamente a la importancia del DF, por ser la sede de los poderes federales, por lo que éste era el órgano idóneo para fungir como poder legislativo local. Al efecto, opinó Jaime Aguilar Álvarez, representante del PRI en la consulta pública celebrada el día 19 de abril de 1989, que "... no es un error, sino un acierto, el que las facultades legislativas sigan en el Congreso de la Unión, por la razón

⁴⁴ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 445 - 446.

evidente del interés nacional en la legislación del Distrito Federal en las materias que la propia Constitución establece.⁴⁵ Sin embargo es difícil sostener que el Congreso de la Unión es jerárquicamente más importante que cualquier congreso local. De hecho, no existen jerarquías entre estos órganos ya que no hay un lazo de dependencia semejante al existente en la centralización administrativa, sino que únicamente tienen una competencia distinta y gozan de autonomía para desarrollar dicha competencia.

4.- El más socorrido de los argumentos que se utilizaban para negarle autonomía al DF era que la coexistencia de poderes locales y federales en la misma demarcación territorial nos llevaría a un conflicto de jerarquías e incluso al caos. Se llegó a decir que “si ambos gobernantes – el federal y el local – obedecen a un mismo partido, esgrimen estrategias e ideologías similares, responden a bases sociales parecidas, es posible entonces, encontrar cierta congruencia y armonía entre ambos... una administración local enemiga del grupo dominante en la federal puede dejar sin agua o sin luz a los poderes federales. Esto se antoja peligroso. Por supuesto que recursos viales como el metro o el sistema de transporte colectivo, o bien tendrían que dar servicio local con extensiones a la zona federal, o se verían duplicados los servicios. Pero si se diera servicio a la zona federal por parte del gobierno estatal, nuevamente se correría el peligro de conflictos que, en casos extremos, podrían paralizar el desempeño de la administración nacional.”⁴⁶ Esta posición asume que es necesario que los poderes federales gobiernen en la demarcación territorial para asegurar su normal funcionamiento. Al efecto, se lee en la iniciativa de las modificaciones realizadas al artículo 122 Constitucional el 6 de julio de 1993 que “los poderes de la Unión conservan atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, aquellas necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales.”⁴⁷ Como vemos, también se afirma que es necesario que los poderes federales gobiernen el Distrito Federal para garantizar la “soberanía” del resto de las entidades federativas. La misma iniciativa dice que “para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dio, estaríamos desconociendo

⁴⁵ *Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989.* México, editado por la Comisión Federal Electoral – Secretaría Técnica, tomo II, 1989 p. 309

⁴⁶ *Renovación política,* México, Fondo de Cultura Económica, Colección cuadernos de renovación nacional, Vol. I, 1988, p. 112.

⁴⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario,* México, año II, No. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2503.

nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República."⁴⁸

Debemos dejar claro que siempre han existido dos poderes trabajando en un mismo ámbito territorial. En efecto, los poderes federales tienen jurisdicción en todo el territorio de la República, mientras que las entidades federativas autónomas siempre han contado con poderes locales como es el caso de Aguascalientes, Morelos, Estado de México, etc. El hecho de que físicamente las oficinas o locales de los poderes federales no se encuentren en dichas entidades federativas autónomas no inhibe las facultades que la Federación tiene en el mismo ámbito territorial. Asimismo, hemos visto la descentralización y la desconcentración de las oficinas gubernamentales federales, en especial del poder ejecutivo, en otras entidades federativas sin que esto implique un caos o un conflicto de jerarquías. Nuevamente recordamos que no es un problema de jerarquías sino de competencia y si quedan perfectamente delimitadas las facultades de cada órgano en la Constitución, lo cual de hecho pasa siguiendo la regla del artículo 124 constitucional, así como las reglas establecidas en los artículos del 115 al 121, no tiene por qué existir ningún problema de jerarquías ni de competencia.

Al respecto afirma Acosta Romero que "otro prejuicio que deberemos desterrar consiste en preconizar – como lo han hecho siempre los sostenedores del centralismo y el autoritarismo – que en la entidad jamás podrían convivir los poderes federales y poderes locales autónomos y soberanos. Como ya lo señalaba Ignacio Ramírez, eso sólo podría deberse a la prepotencia de los poderes federales y, en todo caso, podría resolverse sin graves problemas estableciendo adecuadamente la demarcación precisa entre las diferentes competencias y jurisdicciones."⁴⁹ En el mismo sentido argumentaba Porfirio Muñoz Ledo representante del PMS en la consulta pública sobre la reforma electoral llevada a cabo el día 19 de abril de 1989, donde afirmaba que "lo esencial – a no ser que vayamos al Concilio de Letrán y creemos un Estado Vaticano, que por razones de otra índole existe –, es la inviolabilidad... de los poderes federales. No requieren los poderes federales territorialidad; requieren respeto a su jurisdicción... Aquí ha habido una lamentable confusión entre territorialidad y jurisdicción. La capital de la República Mexicana está en la ciudad de México y en la entidad federativa llamada Distrito Federal, y tiene protección jurisdiccional pero no necesita territorialidad..."⁵⁰ Finalmente estos tabúes han sido rotos con las modificaciones de 1994 y 1996 a la estructura gubernamental del DF.

5.- Otro argumento es que la falta de autonomía del Distrito Federal es impuesta por el republicanismo y el federalismo que es nuestra forma de gobierno. Incluso, en la reforma de 1986-1987 a la estructura gubernamental del Distrito Federal se afirma que el Congreso de la Unión no puede

⁴⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, No. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2502.*

⁴⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 372.

⁵⁰ *Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989, op. cit. p. 355.*

modificar ningún punto concerniente a la estructura de la federación puesto que se estarían alterando decisiones políticas fundamentales que son facultades únicas y específicas del poder constituyente originario, por lo que, de conformidad con el razonamiento de los legisladores, resultan improcedentes las propuestas de la oposición, formuladas en el sentido de hacer concurrir sobre un mismo ámbito territorial poderes locales con poderes federales, concurrencia que, opinan ellos, es ajena al régimen federal mexicano.

Evidentemente que debe establecerse una ciudad capital donde estarán sitos los poderes federales, pero no es parte de la naturaleza jurídica de la federación el que los poderes federales asuman el gobierno de dicha entidad federativa. De hecho, la característica definitoria de la federación es precisamente la descentralización política y la autonomía competencial de las entidades federativas por lo que otorgar autonomía competencial al DF en nada es contrario al federalismo.

II Antecedentes del poder ejecutivo del Distrito Federal.

La discusión del poder constituyente de 1857 en relación con el Distrito Federal versó sobre tres puntos: 1) la residencia de los poderes federales; 2) los derechos políticos de los habitantes de la ciudad; y 3) el régimen de coexistencia entre los poderes federales y locales. En la discusión el diputado Ignacio Ramírez Zarco habla argumentado la necesidad de la existencia del estado del Valle de México, el cual se compondría del territorio con que en ese momento contaba el DF; no era dable, para él, que posteriormente en la discusión se condicionara la existencia de dicha entidad federativa autónoma a la salida de los poderes federales. "El punto fundamental en que Zarco versa sus discusiones en el Constituyente es que precisamente podría haber una coexistencia entre poderes federales y locales y para tal efecto la tesis central era: vamos a definir los ámbitos de la competencia de lo que le corresponde al poder federal y en lo que le corresponde a los poderes locales, de tal manera que haya una plena coexistencia de dos ámbitos en el mismo territorio. Triunfó la visualización de que no era posible esa coexistencia."⁵¹

Posteriormente, la discusión del poder constituyente de 1917 versa únicamente sobre dos puntos: 1) el establecimiento de municipios y ayuntamientos en todo el territorio del DF; y 2) los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal. Finalmente la figura del DF se consolida en el artículo 73 de la Constitución.

La Constitución de 1917 determinó en su artículo 40 que la forma de Estado y de gobierno sería una República Representativa Democrática y Federal, compuesta por "estados libres y soberanos" en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

Tenemos pues que la organización estatal a partir de la Constitución de 1917 es mediante una Federación integrada por entidades federativas que podían o no ser autónomas y que de forma general son denominadas en la Constitución "estados".

En el artículo 43 del cuerpo normativo en comento se establece cuales son las partes integrantes de la federación, sobresaliendo al final del listado el Distrito Federal y los entonces territorios de la Baja California y de Quintana Roo. El artículo 44 estipula que el Distrito Federal se componía del territorio que en ese momento tenía, resultado de convenios previos celebrados con el estado de México y con Morelos; y que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México con los límites y extensión que en su momento determinara el Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 fr. V y VI, tenía la facultad de

⁵¹ Escobedo Miramontes, Eduardo, "Régimen constitucional en el Distrito Federal" en José Antonio González Fernández (comp.) *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial / Procuraduría General de Justicia, 1997, p. 96-97.

cambiar la residencia de los poderes de la Unión y legislaba en todo lo relativo al DF y a los territorios federales.

1 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la constitución de 1917.

A. El régimen de la entidad federativa.

De conformidad con el artículo 73 constitucional fr. VI, base primera, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República quien lo ejercía por conducto de los órganos que la ley determinara. La ley que normaba la organización del Distrito Federal era la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales publicada en el Diario Oficial el 14 de abril de 1917. En dicha ley, en sus artículos primero y segundo, se establece que sería un gobernador el órgano encargado del poder ejecutivo local, el cual dependía directamente del Presidente de la República; el Gobernador del Distrito Federal acordaba directamente con el presidente de la República mientras que los Gobernadores de los Territorios se entendían con el Secretario de Estado.

En cuanto a las obligaciones a cargo del Gobernador del Distrito Federal, las mismas se especifican en los artículos 6º y 7º de la Ley mencionada. En materia hacendaria el Gobernador tenía las siguientes facultades:

- Vigilar la contabilidad de la Tesorería del Distrito Federal,
- Formar cada año el presupuesto de ingresos y de egresos sometiéndolo a la aprobación del presidente de la República, y
- Rendir cada año la cuenta de gastos del año anterior para que el presidente la presentara ante el Congreso de la Unión (Art. 6º fr. X, XV y XVI).

En materia de fuerza pública el gobernador contaba con las siguientes facultades:

- Cuidar la Seguridad de los caminos, calzadas y canales así como de los campos despoblados (Art. 6º fr. IV);
- Tener el mando supremo de la policía de la ciudad o población donde residiera y de la policía de seguridad en todo el Distrito Federal (Art. 7º fr. II).

El artículo 38 de la Ley Orgánica establecía que la seguridad pública estaba a cargo de los ayuntamientos respectivos, y por ello, a éstos correspondía nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que desempeñan la prestación de este servicio. No obstante, la policía de la Ciudad de México dependía directamente del Gobernador. En cuanto a la policía que estaba a cargo de la seguridad de los caminos, el nombramiento del Inspector General estaba a cargo del Gobernador del DF pero con la aprobación del presidente de la República (Art. 39 de la Ley).

En materia de seguridad pública, el DF contaba con un Ministerio Público que estaba a cargo de un procurador general, quien residía en la Ciudad de México. Dicho funcionario, de conformidad con el artículo 73, fr. VI, base 5ª de la Constitución, dependía directamente del presidente de la República quien lo nombraba y lo removía libremente. Incluso, el artículo 91 de la Ley Orgánica determinaba que los agentes que integraban el Ministerio Público eran nombrados por el Procurador de Justicia con la aprobación del presidente de la República.

B. Régimen Municipal.

De conformidad con el artículo 73 fr. VI, base 1ª y 2ª, el Distrito Federal estaba dividido en municipios que tenían una extensión territorial y un número de habitantes suficientes para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Cada municipio contaba con un ayuntamiento de elección popular directa. En el proyecto presentado por Venustiano Carranza se estableció que el municipio de México no tendría un ayuntamiento de elección popular sino un número de comisionados que serían determinados en la Ley, sin embargo, argumentaron en contra de dicha propuesta los diputados Jara, Mújica y Palavacini y esta excepción no fue aceptada por los legisladores, de tal forma que se incluyó que dicho ayuntamiento fuera dirigido por concejales y regidores elegidos mediante votación directa.

Tenemos pues que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del DF (Art. 45 de la Ley de 1917). Los ayuntamientos se renovaban por mitad cada año por lo que los concejales o regidores sólo duraban dos años en el ejercicio de sus funciones, no obstante, los concejales podían ser reelectos (Art. 46 de la Ley de 1917).

El artículo 52 constitucional establecía que el ayuntamiento de la ciudad de México se formaba de 25 concejales mientras que el resto de los municipios se conformaba por 15. Cada ayuntamiento residía en la cabecera municipal teniendo cuando menos una sesión semanal a la que debían concurrir por lo menos las dos terceras partes para deliberar. Los acuerdos se tomaban por mayoría de votos y las sesiones eran públicas (Art. 53 de la Ley de 1917). Cada ayuntamiento tenía la facultad de expedir su propio reglamento interior, pero era necesario que el reglamento contara con la aprobación del gobernador (Art. 55 de la Ley de 1917). Los municipios tenían facultades reglamentarias y hacendarias de conformidad con el artículo 47 de la Constitución vigente en 1917.

En la primera sesión del mes de enero de cada año el ayuntamiento nombraba de entre sus miembros a un presidente y a un vicepresidente que duraba en el cargo hasta al último día de diciembre del mismo año, sin que pudieran reelegirse dichas personas sino hasta después de un año de concluido su periodo (Art. 60 de la Ley de 1917). El presidente del ayuntamiento de cada municipio tenía el carácter de primera autoridad política local y a él le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes,

decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad; prestar apoyo cuando fuera solicitado por una autoridad competente; legalizar exhortos y demás documentos que deban surtir sus efectos fuera de la jurisdicción respectiva; expedir certificados de vecindad; imponer las multas o arrestos que correspondieran por infracciones de los reglamentos de policía; ser el jefe de la policía o fuerza de seguridad del lugar y disponer de ella para asuntos del servicio público; y conservar cuidadosamente el orden y la tranquilidad pública.

Sin embargo, Paulina Fernández Christlieb concluye que "...el gobernador del Distrito Federal concentraba tan importantes facultades que prácticamente quedaba anulado el régimen municipal."⁵²

⁵² Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control" en Fernando Castañeda Sabido (coord..) *II. Escenarios de la democratización*, en Esthela Gutiérrez Garza (coord.. Gral.), *El debate nacional*, México, Editorial Diana / UNAM, 1998, p.258.

2 El poder ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1928.

El 14 de mayo de 1928 se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de modificación al artículo 73 fr. VI constitucional. A dicha iniciativa se le dio el trámite de primera y segunda lectura los días 16 y 17 de mayo de 1928 y finalmente se aprobó una modificación que fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el Diario Oficial de la Federación para entrar en vigor el 1 de enero de 1929. Como consecuencia de esta reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 y el 2, 3, 4, y 5 de enero de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En la reforma de 1928-29 se conservó el gobierno del Distrito Federal a cargo del presidente de la República quien ahora lo ejercía no a través de un gobernador sino del Departamento del Distrito Federal (Art. 21 de la Ley Orgánica). Las funciones establecidas a cargo del Departamento del Distrito Federal se encomendaron al Jefe del Departamento, a los Delegados y a los Subdelegados.

El Jefe del Departamento del DF era nombrado y removido libremente por el presidente de la República, y en las Delegaciones el Jefe del Departamento ejercía sus atribuciones por medio de los Delegados.

En materia de fuerza pública se otorgó al Departamento del Distrito Federal los servicios de policía y la seguridad y tranquilidad pública en las poblaciones así como en los caminos, calzadas, canales, campos y despoblados del Distrito Federal (Art. 24 fr. III y XVI de la Ley Orgánica). En el Departamento Central y en las Delegaciones había servicios de policía. La policía del Departamento Central y la de Seguridad del DF estaban bajo las ordenes del Jefe del Departamento del Distrito Federal, las policías delegacionales estaban bajo las ordenes del Delegado correspondiente (Art. 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica). Sin embargo, los jefes de la policía de cada una de las Delegaciones, del Departamento Central y de la Policía de Seguridad del Distrito Federal eran nombrados y removidos por el Jefe del Departamento con aprobación del presidente de la República (Art. 55 de la Ley Orgánica).

En materia hacendaria se otorgó al Departamento del Distrito Federal la facultad de formar y presentar al Ejecutivo de la Unión el proyecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos; rendir la cuenta de cada año comprobando los gastos de la administración del año anterior al Presidente de la República; y la administración de la Hacienda Pública del DF (Art. 24 fr. XI, XII y XIII de la Ley Orgánica).

A. El régimen delegacional.

La reforma de 1928-29 a la Constitución en relación al Distrito Federal no es menor, se cambió el régimen municipal establecido en 1917 por el régimen delegacional desapareciendo, en

consecuencia, los municipios y por ende los ayuntamientos. En el artículo segundo de la Ley Orgánica se estableció que el Distrito Federal se dividía en un Departamento Central y 13 Delegaciones. El Departamento Central estaba formado por lo que antes habían sido los municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; y las entonces 13 Delegaciones eran: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En la cabecera de cada Delegación había un Delegado quien tenía a su cargo la administración de los servicios públicos locales. Los Delegados eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento con la aprobación del presidente de la República, creando un lazo de dependencia directo que es una de las principales diferencias con el régimen municipal.

Además de los Delegados existían los subdelegados que se establecían en las poblaciones que no fueran cabecera de Delegación. Éstos eran nombrados y removidos por el Delegado respectivo, con aprobación del Jefe del Departamento.

En la discusión de abril de 1928, mediante la cual se determinó suprimir los municipios del Distrito Federal y crear Delegaciones, el principal argumento para determinar la conversión era que "el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, y que así lo había demostrado la realidad, en virtud de que las principales acciones y programas para la ciudad eran decididos y ejecutados por las autoridades federales y no para las municipales..."⁵³ Incluso Obregón argumentó la propuesta diciendo que "los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órganos del servicio público..."⁵⁴

Vemos que la discusión acerca de la funcionalidad de los municipios debía establecerse en dos sentidos: 1) otorgamiento de facultades y poderes de decisión acercando la toma de decisiones políticas a los pobladores a partir de la organización municipal; o 2) otorgamiento reducido de competencia y centralización de facultades alejando la toma de decisiones de los pobladores. El primer punto no es siquiera discutido cuando se decide cambiar los municipios por el régimen delegacional. Incluso la falta de funcionalidad, consecuencia del presupuesto y las facultades otorgadas a los municipios en general, dejan de ser una consecuencia y se convierten en una causa, en la causa de la eliminación del

⁵³ Jiménez González, David, "Representación popular en el Distrito Federal" en José Antonio González Fernández (comp.), *op. cit.* p. 15.

⁵⁴ *Renovación Política*, *op. cit.* p. 91 - 92.

propio régimen municipal. No es nuevo que en lugar de combatirse la causa real, el deficiente presupuesto y las pocas facultades de los municipios para que realmente puedan ser la célula de la representación y de la toma de decisiones por la población, se le utiliza como argumento para centralizar las facultades políticas y alejar la toma de decisiones de la población.

B. Los Consejos Consultivos.

Con la finalidad de establecer alguna institución de participación ciudadana que cubriera el hueco que dejó la eliminación de los ayuntamientos de elección directa, se creó el Consejo Consultivo del Departamento Central y Consejos en cada Delegación como auxiliares de la Administración (Art. 22 de la Ley Orgánica). De esta forma, se establecieron "consejos representativos de los principales intereses de la localidad" tanto en el Departamento Central como en las Delegaciones.

El Consejo Consultivo del Departamento Central estaba conformado por los siguientes representantes (Art. 85 de la Ley Orgánica):

- Uno de la Cámara de Comercio;
- Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenezcan a esa cámara;
- Uno de las cámaras industriales;
- Uno de las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenezcan a alguna cámara;
- Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces;
- Uno de las asociaciones de inquilinos;
- Uno de las agrupaciones de campesinos;
- Uno de las agrupaciones profesionales;
- Uno de los empleados públicos y particulares;
- Tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente; y
- Un representante de las asociaciones de madres de familia.

Para que las agrupaciones mencionadas pudieran nombrar representantes tenían que contar con por lo menos un año de existencia, estar debidamente registradas y tener como mínimo cien asociados.

En cuanto a los Consejos Consultivos de las Delegaciones, los correspondientes a Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco se componían por siete miembros; el del resto de las Delegaciones por cinco. Los Delegados escogían dentro de las agrupaciones enumeradas para el Consejo Consultivo del Departamento Central, las más importantes de su Delegación para que sus representantes integraran el Consejo de manera que dichos grupos quedaran representados a partir de su significación económica y social. De no existir agrupaciones como las mencionadas en una Delegación, los nombramientos para el Consejo eran hechos de entre las personas que pertenecían a las

clases que tenían derecho a nombrar representantes. El cargo de Consejero duraba un año y en todo tiempo podía ser revocado por las agrupaciones que habían elegido al Consejero. De esta forma, los Delegados determinaban qué asociaciones podían tener un representante en el Consejo y los miembros de dicha asociación eran quienes elegían a la persona que los representaría en el Consejo.

Cuando el Jefe del Departamento o los Delegados discreparan del parecer de los respectivos Consejos Consultivos, se fundaba ampliamente la opinión de cada uno de ellos y era el Ejecutivo Federal quien resolvía si se aceptaba la opinión de uno y otro.

Sin embargo, las facultades de los Consejos Consultivos eran nulas en la toma de decisiones y únicamente tenían el carácter precisamente consultivo. De conformidad con el artículo 92 de la Ley, tenían competencia para:

- Proponer al Departamento del Distrito Federal o a las Delegaciones la reforma de reglamentos y el establecimiento de algunas medidas pertinentes para mejorar los servicios públicos;
- Inspeccionar los servicios legales;
- Denunciar la deficiencia de los servicios;
- Revisar la cuenta pública anual, para lo cual se les ponía a su disposición por un término de 15 días;
- Dar su parecer en los siguientes casos: a) al formarse los reglamentos gubernativos; b) al estudiarse iniciativas de ley relativas a la organización, modificación o supresión de servicios administrativos; c) al elaborarse los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; d) cuando se fueran a contratar ciertos servicios; e) para hacer la municipalización de algún servicio; f) en los casos en que, por su importancia, lo creía conveniente; g) cuando el servicio público afectaba a dos o más delegaciones.

3 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1941.

A. El régimen de la entidad federativa.

En 1941 se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en ésta se mantiene el régimen delegacional y el presidente de la República continuaba teniendo a su cargo el gobierno del DF y ejerciéndolo por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido por el presidente de la República y complementaban el cuadro de órganos administrativos el Consejo Consultivo, los Delegados y los Subdelegados.

En el artículo 23 se establecen las funciones del Departamento del Distrito Federal entre las cuales sobresalen las siguientes:

- En materia de fuerza pública se le entregaron las funciones de policía y tránsito. El Jefe del Departamento del Distrito Federal podía nombrar y remover, con la aprobación del presidente de la República, al Jefe de la Policía del DF. Desapareció la policía delegacional y se otorgó el mando de la fuerza pública al Jefe del Departamento del Distrito Federal (Art. 56 de la Ley Orgánica).
- En materia hacendaria se le otorgó competencia para formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos; para recaudar y custodiar los ingresos; y para formar la cuenta pública anual que debía presentarse a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos definitivo para el Distrito Federal eran decididos por el Congreso de la Unión.

La función de seguridad pública era desarrollada por el Ministerio Público en el Distrito Federal, que estaba a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el titular de esta institución era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 73 fr. VI constitucional.

B. Régimen delegacional y el Consejo Consultivo.

El Distrito Federal se dividió en: a) la Ciudad de México, y b) en las Delegaciones que entonces eran: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La Ciudad de México era la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las Delegaciones eran las poblaciones que llevaban el nombre de la propia Delegación. Había un Delegado por cada Delegación que debía residir en la cabecera de la misma y quien tenía a su cargo la vigilancia de los servicios públicos locales. Asimismo continuaban existiendo los subdelegados cuyo número era

decidido por el Jefe del Departamento. La diferencia con el régimen delegacional establecido en 1928 es que ahora tanto los Delegados como los Subdelegados eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Los Delegados eran concebidos por la Ley Orgánica como representantes del Jefe del Departamento del Distrito Federal en la circunscripción donde ejercían sus funciones y entre sus facultades tenían las de: vigilar los servicios públicos e informar al Jefe de DDF de las irregularidades o deficiencias; y vigilar el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales.

Se mantiene el Consejo Consultivo Central, pero desaparecen los Consejos Consultivos Delegacionales; en cuanto a su integración, hayamos las siguientes similitudes y diferencias:

CONSEJO CONSULTIVO	
1928	1941
Uno de la Cámara de Comercio:	Se mantiene igual.
Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenezcan a esa cámara:	Se mantiene igual.
Uno de las cámaras industriales:	Se mantiene igual.
Uno de las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenezcan a alguna cámara;	Uno de los industriales en pequeño;
Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces:	Se mantiene igual.
Uno de las asociaciones de inquilinos;	Se mantiene igual.
Uno de las agrupaciones de campesinos;	Desaparece.
Uno de las agrupaciones profesionales;	Se mantiene igual.
Uno de los empleados públicos y particulares;	Uno de los empleados públicos;
Tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente: y	Cuatro de las asociaciones de Trabajadores no enumerados anteriormente, debiendo uno de ellos representar a las mujeres trabajadoras.
Un representante de las asociaciones de madres de familia.	Desaparece.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Los representantes eran designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a propuesta de las agrupaciones que tenían derecho a nombrar representantes. Para que una agrupación tuviera derecho a nombrar representantes debía contar con por lo menos un año de existencia, estar debidamente registrada en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.

Además del control político que existe en la forma de designación de los integrantes del Consejo Consultivo, sus atribuciones son prácticamente nulas en la toma de decisiones. En efecto, tenían facultades para: exponer la situación que guardaba el servicio público y proponer medidas para mejorarlo; opinar acerca de la necesidad de declarar servicio público una actividad determinada; opinar acerca de la normatividad de un servicio público; y proponer reformas a los reglamentos en relación a la mejoría del servicio público. Incluso, en el artículo 74 de la Ley Orgánica se especificaba que el Consejo Consultivo tenía únicamente funciones informativas y en ningún caso ejecutivas o decisorias.

4 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1970.

El 29 de diciembre de 1970 se publica una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en su artículo primero de inmediato se establecía que el gobierno del DF estaba a cargo del presidente de la República quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que era nombrado y removido libremente por el presidente.

Se mantuvo el régimen delegacional a cargo de los Delegados quienes eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento del DF previo acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal. Además de los Delegados se mantuvieron los subdelegados y el Consejo Consultivo y se crearon las Juntas de Vecinos.

En materia de seguridad pública, en el artículo séptimo se estableció que el Ministerio Público del DF estaba a cargo de un Procurador General que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente; y si lo consideraba conveniente, el presidente podía disponer que el Procurador acordara directamente con el Jefe del DDF.

En materia de fuerza pública, el DDF tenía las facultades para mantener el orden público, previendo o impidiendo los actos, individuales o colectivos, que puedan perturbar la paz y la tranquilidad sociales (Art. 36 fr. XXXII). El Jefe del Departamento del Distrito Federal nombraba y removía libremente a los directores generales, subdirectores, jefes y subjefes de oficina; entre estos servidores públicos se incluía claramente al Director de Policía y Tránsito.

En materia de facultades hacendarias, el DDF tenía las atribuciones para: estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas del DDF, así como las leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del DDF; determinar, recaudar, custodiar y administrar los ingresos correspondientes a la hacienda pública del DDF; ejercer y controlar el Presupuesto de Egresos; y para preparar y formular la cuenta pública. Se debe hacer notar que es hasta esta Ley que se habla de las facultades del DDF en materia de endeudamiento, al efecto se estableció en el artículo 36 fracciones XLVII y XLIX que el DDF tenía facultades para contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para manejar la deuda pública del DDF.

A. Régimen delegacional.

En el artículo 10 de la Ley Orgánica de 1970 se estableció que el Distrito Federal se dividía en 16 Delegaciones que eran: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Ahora cada Delegación del Distrito Federal estaba a cargo de un delegado y de un subdelegado, la localización de los subdelegados deja de ser a partir de la identificación de las cabeceras de las Delegaciones y los poblados aledaños debido al rápido crecimiento urbano y demográfico de la ciudad; ambos eran nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal previo acuerdo con el presidente de la República.

B. Órganos de representación ciudadana: las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo.

Una de las principales innovaciones de la Ley Orgánica de 1970 son las Juntas de Vecinos. En el artículo 14 se estableció que en cada una de las Delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal se integraría una Junta de Vecinos, en la que figuraban cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años.

Cada Junta debía tener un mínimo de 20 miembros, duraban en el cargo tres años y no podían ser designados para el periodo siguiente. Las Juntas eran presididas por uno de sus miembros quien era electo para un periodo de tres años en la primer sesión que celebraba cada Junta. Las Juntas celebraban cuando menos una sesión por mes.

Sin embargo, estos nuevos organismos tenían una competencia que los hacía insubsistentes como órganos de representación ciudadana y como instituciones importantes en la toma de decisiones. En efecto, las Juntas tenían atribuciones para: informarse de la prestación de servicios públicos; proponer a los Delegados las medidas que creían convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos; sugerir la prestación de nuevos servicios públicos; dar a conocer deficiencias administrativas; informar sobre el estado que guardaban los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y en general de todo aquello en que la comunidad tenga interés; opinar sobre los servicios educativos públicos y privados; opinar sobre las medidas administrativas de las Delegaciones; oír a los ciudadanos que desearan plantear problemas relacionados con la administración y la prestación de los servicios públicos en la Delegación; informar los problemas administrativos que no se hayan podido resolver; proponer la expedición, derogación o reforma de reglamentos; rendir informes de las gestiones realizadas al Consejo Consultivo; participar en las ceremonias cívicas; proponer actividades de colaboración ciudadana y ayuda social; y cooperar en los casos de emergencia.

Resumiendo, en la Ley Orgánica de 1928 había un Consejo Consultivo Central y Consejos Consultivos Delegacionales cuyas funciones eran meramente informativas y no vinculatorias. En la Ley Orgánica de 1941 desaparecen los Consejos Consultivos Delegacionales y únicamente permanece

el Consejo Central. En la Ley de 1970 nuevamente se crean órganos delegacionales denominados Juntas de Vecinos pero cuyas funciones son nuevamente informativas no vinculatorias.

Aunado a las Juntas de Vecinos, se conserva el Consejo Consultivo del Distrito Federal, el cual cambia bruscamente respecto del Consejo de 1928 y 1941 en su forma de integración. En efecto, mientras que en las dos leyes anteriores el Consejo se integraba con representantes de determinados grupos o sectores de la población, ahora se integra con los presidentes de las Juntas de Vecinos.

Los miembros del Consejo Consultivo duraban en su cargo un periodo de tres años y no podían ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. El propio Consejo expedía su reglamento y el de las Juntas de Vecinos, previa aprobación del Jefe del DDF. El Consejo Consultivo contaba con facultades para colaborar con el Jefe del DDF para la debida administración pública y la eficaz prestación de los servicios generales; someter a la consideración del Jefe del DDF los proyectos de Reglamentos que hayan elaborado; informar de las deficiencias en la prestación de servicios públicos; proponer que alguna actividad se declare servicio público; opinar sobre la planeación urbana y las prácticas fiscales; y coordinar los trabajos de las Juntas.

Como antes mencionamos y ahora hacemos hincapié, el artículo 26 de la Ley dejaba claro que las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitieran el Consejo Consultivo o las Juntas de Vecinos no obligaban de forma alguna al Jefe del DDF ni a los Delegados. Aunado a esto, el cargo de miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Vecinos era honorífico.

5 El Poder Ejecutivo del Distrito Federal en la Ley Orgánica de 1978.

El 8 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 43 de la Constitución mediante la cual desaparecieron los territorios federales en la República Mexicana. En el listado que se presenta en el artículo mencionado, se establecen como partes integrantes de la Federación 31 "estados" y un Distrito Federal.

Asimismo, el 6 de febrero de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación al artículo 74 constitucional, mediante la cual se establecieron como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, facultad que de hecho siempre había desarrollado.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977 se establecieron como figuras jurídicas para el Distrito Federal el referéndum y la iniciativa popular, pero estas nunca se reglamentaron. El artículo 73 de la Constitución, en su fracción sexta, base segunda, establecía que los ordenamientos legales y los reglamentos que previamente se establecieran en una ley, serían sometidos al referéndum y podían ser objeto de iniciativa popular.

A. Régimen de la entidad federativa.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la cual se estableció que, de conformidad con las bases del artículo 73 constitucional fracción VI, el presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombraba y removía libremente. El presidente incluso nombraba y removía libremente a los secretarios generales y al oficial mayor.

En cuanto a la seguridad pública, el ministerio público en el Distrito Federal estaba a cargo de un Procurador General de Justicia que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y lo removía libremente. Aquí también se le otorgó la posibilidad al presidente de la República de disponer que el Procurador acordara directamente con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En lo que hace a la fuerza pública, el Departamento del Distrito Federal contaba con órganos administrativos centrales, entre los que estaba la Dirección General de Policía y Tránsito (Art. 3º, inciso A). Asimismo, el artículo 17 de la Ley establecía que el DDF contaba con facultades para dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden públicos, así como para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y sus derechos.

En materia hacendaria, el DDF tenía facultades para formular y proponer el anteproyecto del presupuesto anual de egresos y dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del DDF, con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se le otorgó también la facultad

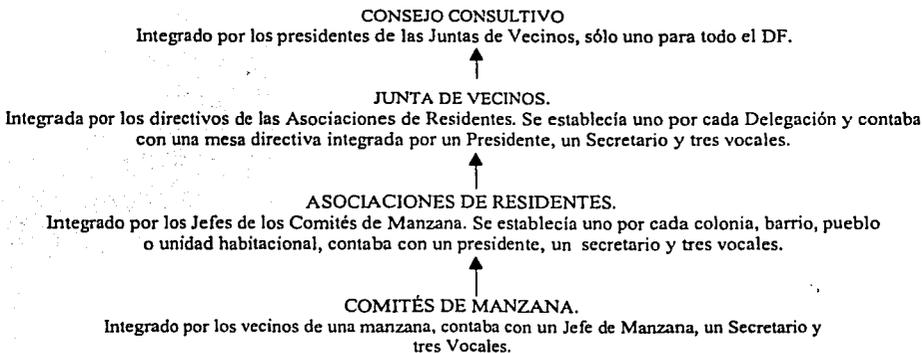
de controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del DDF y evaluar el gasto público pero en los términos fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Participaba con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del DDF e intervenía en la contratación de toda clase de créditos y financiamientos que previamente hubieran sido autorizados por la Secretaría de Hacienda.

El DF continuó teniendo un régimen delegacional integrado por 16 delegaciones que se enumeraban en el artículo 14. Las Delegaciones eran órganos desconcentrados y estaban a cargo de un delegado que era nombrado y removido por el Jefe del Departamento previo acuerdo con el presidente de la República. Los órganos administrativos desconcentrados estaban jerárquicamente subordinados a la jefatura del Departamento del Distrito Federal, la que fijaba las relaciones que debían guardar con otras dependencias.

B. Órganos de colaboración vecinal.

La ley de 1978 establece un gran número de órganos de representación vecinal que resultaron poco eficaces. El artículo 44 creó a los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal a los cuales los clasificó como órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Así, en cada manzana del Distrito Federal había un comité de ciudadanos, de entre los cuales se designaba al Jefe de Manzana. Todos los Jefes de Manzana de una colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional integraban la Asociación de Residentes. Los presidentes de las Asociaciones de Residentes integraban una Junta de Vecinos para cada Delegación y, finalmente, los presidentes de las Juntas de Vecinos integraban un solo Consejo Consultivo para todo el Distrito Federal. Todos los cargos de representación ciudadana eran honoríficos con excepción del Consejo Consultivo. Esquemáticamente se encontraban de la siguiente forma:



Pomposamente, en la memoria del XXXII Consejo Consultivo de la Ciudad de México de 1986 se expone que la organización vecinal "es una estructura a cuya cabeza se encuentra el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, integrada por 16 presidentes de juntas de vecinos. En un segundo escalón encontramos a las juntas de vecinos, compuestas por 2,052 presidentes de asociaciones de residentes y estos están constituidos por los 39,461 jefes de comités de manzana que, a su vez, están formados por un total de 197,305 vecinos"⁵⁵. Sin embargo, las atribuciones y obligaciones de los órganos de colaboración ciudadana seguían siendo únicamente para recibir información y emitir opiniones relacionadas con los servicios públicos y con el estado y mantenimiento de bienes inmuebles como los monumentos y los sitios históricos. Por esta razón, Acosta Romero concluye que "desde que fueron creados algunos de estos órganos, con la posibilidad de que sirvieran de instrumento de participación ciudadana en la política del Distrito Federal, puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad pues dada la limitación de sus atribuciones que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria y, en nuestro concepto, mientras no se les dote de facultades más concretas para intervenir en los actos de gobierno del Distrito Federal seguirán siendo un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismo."⁵⁶

El referéndum y la iniciativa popular que habían sido integrados en el artículo 73 fracción VI de la Constitución el 6 de diciembre de 1977 se establecieron en la Ley Orgánica de 1978 como medios de participación ciudadana. Al efecto en el artículo 53 de la Ley se estableció que la iniciativa popular era un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos sólo era tramitada por las autoridades competentes cuando fuera apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos dentro de los que debían quedar comprendidos al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones; se debe aclarar que el cumplimiento del requisito mencionado no implicaba que la iniciativa popular iba a ser aceptada por el Congreso de la Unión en su caso o por el órgano competente para hacer el Reglamento, sino que únicamente estos serían admitidos como iniciativas y serían calendarizados para una posterior discusión donde la iniciativa podía ser aceptada, modificada o rechazada.

El referéndum fue también conceptualizado en el artículo 53 de la Ley como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal. El

⁵⁵ *Ibid.* p. 94 - 95.

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 360.

procedimiento de referéndum sobre ordenamientos legales únicamente correspondía iniciarlo al presidente de la República, a la Cámara de Diputados mediante el pedido de una tercera parte de sus miembros y a la Cámara de Senadores mediante el pedido de la mitad de sus integrantes, ambas del Congreso de la Unión. Si el referéndum era sobre reglamentos, correspondía iniciarlo únicamente al presidente de la República.

En el caso de ordenamientos legales, el referéndum se substanciaría una vez aprobada la ley y antes de ser remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación. En este caso el referéndum tenía efectos vinculatorios para el presidente de la República. En el caso de los reglamentos, el referéndum se substanciaría una vez formulado el proyecto correspondiente y antes de ser expedido por el Poder Ejecutivo, nuevamente, el referéndum tenía efectos vinculatorios para el Ejecutivo.

Además de todos los frenos que se habían establecido para el ejercicio del referéndum, se precisó que el referéndum podía ser obligatorio o facultativo. Era obligatorio cuando el ordenamiento en proceso de creación, modificación o derogación tuviera efectos sobre la totalidad de los habitantes del DF y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general, en cualquier otro caso era facultativo y quedaba a juicio de las autoridades ordenar o no la práctica del referéndum.

Aunado a esto, los poderes Ejecutivo y Legislativo podían determinar los casos concretos de "notoria inconveniencia del despacho de un referéndum". Así, una vez que finalmente existieran todos los elementos que se exigían para el referéndum obligatorio, podía suspenderse este ejercicio si los poderes mencionados determinaban que había "notoria inconveniencia". Denegado el referéndum por alguno de los poderes para el caso de ordenamientos legales, ya no podía ser planteado el mismo caso ante otro poder durante el término de un año.

Se dejaban totalmente fuera de referéndum los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del DDF.

Al respecto, Paulina Fernández Christlieb nos explica que "en 1977 no se apreció su valor y utilidad [del referéndum y la iniciativa popular], entre otras razones porque eran fórmulas aisladas y sucedáneas, que se juzgaron como insignificantes comparadas con los derechos políticos formales que se asociaban a las aspiraciones democráticas y a la participación de los partidos políticos en la elección de las autoridades locales del Distrito Federal."⁵⁷

⁵⁷ Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control"... *op. cit.* p. 261.

6 A manera de conclusión.

De lo antes expuestos podemos obtener los siguientes puntos conclusivos:

- Antes de 1997 los ciudadanos del DF no habían tenido un gobernador elegido mediante votación libre, secreta y directa.
- Antes de la misma fecha, por ordenamiento constitucional, el poder ejecutivo local había estado en manos del presidente de la República quien lo ejercía a través del Departamento del Distrito Federal.
- Entre 1917 y 1928 existió el régimen municipal en el Distrito Federal, que era otra esfera del poder ejecutivo local en la cual sí se elegían a los gobernantes integrantes de los ayuntamientos mediante elección libre, secreta y directa; sin embargo, en 1928 fue eliminado el régimen municipal para el DF y se creó el régimen delegacional.
- Desde entonces, la ciudadanía del Distrito Federal no había podido elegir a los integrantes del poder ejecutivo local del DF.
- Se crearon diversos órganos de representación que por las facultades que les fueron otorgadas no tuvieron una injerencia real en la toma de decisiones.

A continuación presentamos un cuadro sinóptico de las facultades que se otorgaban al Jefe del Departamento del Distrito Federal:

CUADRO COMPARATIVO DE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO DEL DF				
LEY	SEGURIDAD PÚBLICA	FUERZA PÚBLICA	COMPETENCIA HACENDARIA	ORGANOS DE REPRESENTACION CIUDADANA
1917	SE DETERMINÓ EN EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN VI BASE 6ª DE LA CONSTITUCIÓN QUE EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DF ESTABA A CARGO DE UN PROCURADOR DE JUSTICIA QUE DEPENDÍA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.	RECAÍA EN EL GOBERNADOR CON LA APROBACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	EL GOBERNADOR ELABORABA LOS PROYECTOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DE LA LEY DE INGRESOS, EL PRESIDENTE LOS PRESENTABA Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN LOS ASIGNABA.	HABÍA MUNICIPIOS DE ELECCIÓN POPULAR
1928		RECAÍA EN EL JEFE DEL DDF CON LA APROBACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	EL DDF ELABORABA LOS PROYECTOS QUE PRESENTABA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y ESTE LOS PRESENTABA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.	SE ELIMINÓ EL RÉGIMEN MUNICIPAL Y SE ESTABLECIÓ UN RÉGIMEN DELEGACIONAL. EL CONSEJO CONSULTIVO DEL DEPARTAMENTO CENTRAL Y LOS CONSEJEROS DELEGACIONALES
1941		RECAÍA EN EL JEFE DEL DDF CON LA APROBACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	EL DDF ELABORABA LOS PROYECTOS QUE PRESENTABA AL PRESIDENTE Y ESTE LOS ENVIABA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.	CONTINUÓ EL CONSEJO CONSULTIVO. DESAPARECIERON LOS CONSEJOS DELEGACIONALES.
1970		RECAÍA EN EL JEFE DEL DDF DE FORMA LIBRE, QUIEN DEPENDE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	EL DDF MANEJABA SU PROPIA DEUDA. EL DDF ELABORABA LOS PROYECTOS QUE PRESENTABA AL PRESIDENTE Y ESTE LOS ENVIABA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.	SE ESTABLECIÓ EL CONSEJO CONSULTIVO Y LAS JUNTAS DE VECINOS
1978		RECAÍA EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MANEJABA LA DEUDA DEL DDF. EL DDF ELABORABA LOS PROYECTOS QUE PRESENTABA AL PRESIDENTE Y ESTE LOS ENVIABA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN	SE ESTABLECIERON DIVERSOS ORGANOS VECINALES COMO LOS COMITES DE MANZANA, LAS ASOCIACIONES DE RESIDENTES, LAS JUNTAS DE VECINOS Y EL CONSEJO CONSULTIVO. ADEMÁS LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERENDUM

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Concluye Paulina Fernández Chrislieb que "los ciudadanos habitantes del Distrito Federal nunca en la historia de México han tenido el derecho de elegir al gobernante de su entidad por voto libre, universal, secreto y directo, y en los años que estuvo vigente la disposición constitucional que permitía la elección popular directa de las autoridades municipales, difícilmente podría afirmarse que la vida política de la capital y del país fuera verdaderamente democrática."⁵⁸

⁵⁸ *Ibid.* p. 260.

III Factores políticos de las reformas del Distrito Federal.

Los elementos a considerar en el análisis de la crisis político-económica que dan pie a las reformas estructurales del Distrito Federal son los siguientes:

- La crisis de legitimidad que comenzaron a sufrir los gobiernos priistas a partir de los distintos fenómenos políticos, económicos y sociales. Es decir, la crisis de legitimidad es creada por el conjunto de factores sociales que en este capítulo se analizan y que se evidencia con la tendencia del voto de 1960 a la fecha en el DF.
- La crisis en la eficacia decisional, que se relaciona con un descenso en el desempeño gubernamental que fomenta la crisis de legitimidad y que se hizo evidente, sobre todo, en la reacción del gobierno ante el temblor de 1985 y con la crisis financiera y bancaria.
- La movilización conflictiva – antirrégimen, que comenzó a gestarse en 1985 pero tuvo claridad en la declaratoria de guerra del EZLN en 1994.
- Finalmente, la fractura o división en la clase política cuyos signos los hayamos en los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu.

1 Tendencia de voto de oposición de 1960 al 2000 en el Distrito Federal.

A. Las elecciones de 1960 a 1988, el año de la ruptura.

Nos explica Silvia Gómez Tagle que "...el partido que hacía alarde de ser el heredero legítimo de la ideología y del proyecto de la Revolución, se fue identificando con el poder hasta el punto de convertirse en partido del Estado con lo que se cancelaron aspectos fundamentales de lo que podría haber sido una democracia política con un sistema competitivo de partidos. El hecho de que el sistema político mexicano se haya regido por el principio de mayoría relativa no hizo sino acentuar el predominio del partido del Estado y disminuir las perspectivas de desarrollo de los partidos de oposición, hasta que éstas casi dejaron de existir, porque al perder la mayor parte de las elecciones, sus votos quedaban sin efecto."⁵⁹ No obstante, a partir de 1964 se ha establecido una tendencia a la baja en los votos otorgados al PRI en especial en el Distrito Federal. Observemos en el siguiente cuadro las estadísticas correspondientes a la votación presidencial de 1964-1988 en el DF:

AÑO	1964	1970	1976	1982	1988
PORCENTAJE	72 %	64 %	69 %	49 %	27 %

Fuente⁶⁰

⁵⁹ Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, editado por El Colegio de México – Centro de Estudios Sociológicos, Cuadernos del CES núm. 34, 1990, p. 11.

⁶⁰ *Ibid.* p. 30.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es marcada la tendencia en la pérdida de votos del PRI, sobre todo en 1982 y 1988, debiendo sobresaltar que si bien en 1976 el PRI recuperó 5 puntos porcentuales, esto se debió a que en dicha elección únicamente hubo un candidato, José López Portillo. Enseguida muestro un cuadro en donde se observa el número de ciudadanos empadronados, el total de votos emitidos, y el total de votos a favor del PRI con su respectivo porcentaje respecto al total de votos emitidos:

ELECCIONES PRESIDENCIALES					
AÑO	MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	PART. %	TOTAL DE VOTOS A FAVOR DEL PRI	%
1964	2 080 465	1 417 660	68.14	1 024 598	72.27
1970	3 635 728	2 368 507	62.15	1 510 519	63.78
1976	4 519 658	2 790 359	61.74	1 932 482	69.26
1982	4 779 964	3 817 410	79.86	1 853 279	48.55
1988	5 095 462	2 904 169	57.00	791 531	27.25

Fuente⁶¹

El factor a observar en las elecciones presidenciales de 1964 a 1988 es que el PRI perdió 45 puntos promedio de la votación que adquiría en el DF, resaltando la caída que se observa en 1982 y 1988.

En lo que hace a la elección para Senadores, en el cuadro siguiente se muestran los porcentajes de votación que obtuvo el PRI de 1964 a 1988:

AÑO	MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	%	TOTAL DE VOTOS A FAVOR DEL PRI	%
1964	2 080 465	1 265 914	60.85	865 057	68.33
1970	3 635 728	2 396 014	65.90	1 352 878	56.46
1976	4 519 658	2 869 680	63.49	1 599 015	55.72
1982	4 779 964	3 783 268	79.15	1 653 851	43.71
1988	5 095 462	2 821 532	55.37	753 478	26.70

Fuente⁶²

Sobresale el hecho de que el PRI haya perdido 41 puntos porcentuales en preferencia del voto, sin olvidar que en 1988 perdió también y por primera vez la elección de senadores del DF.

En cuanto a la elección de diputados por mayoría relativa, en el cuadro siguiente se muestran los porcentajes de votación que obtuvo el PRI de 1961 a 1988 debiendo sobresaltar que el PRI perdió 37 puntos porcentuales en favoritismo del voto en ese periodo:

AÑO	MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	%	TOTAL DE VOTOS A FAVOR DEL PRI	%
1961	1 313 134	816 682	62.19	528 893	64.76
1964	2 080 465	1 305 293	62.74	861 302	65.99
1967	2 538 222	1 638 512	64.55	1 059 820	64.68

⁶¹ *Ibid.* p. 132-133, 148-149, 164-165, 188-189, 212-213..

⁶² *Ibid.* p. 128-129, 144-145, 160-161, 180-181, 208-209.

1970	3 635 728	2 438 922	67.08	1 354 958	55.56
1973	4 434 173	2 846 103	64.19	1 244 899	43.74
1976	4 519 658	2 840 253	62.84	1 579 629	55.62
1979	4 587 423	2 639 262	57.53	1 232 568	46.70
1982	4 779 964	3 379 943	70.71	1 634 228	48.35
1985	5 074 951	2 796 844	55.11	1 193 260	42.66
1988	5 095 462	2 790 836	54.77	770 423	27.61

Fuente⁶²

En cuanto a la elección de diputados por elección plurinominal, también existe una tendencia a la baja en la primera opción de votación de los ciudadanos que habitan el DF. En este rubro el PRI perdió 18 puntos porcentuales de 1979 a 1988:

AÑO	MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	%	TOTAL DE VOTOS A FAVOR DEL PRI	%
1979	4 587 423	2 644 232	57.64	1 213 205	45.88
1985	5 074 951	2 815 458	55.48	1 176 407	41.78
1988	5 095 462	2 729 787	53.57	754 204	27.63

Fuente⁶⁴

No debemos pasar por alto que los porcentajes de votos totales a favor del PRI que calcula Silvia Gómez Tagle, tienen como base el total de votos emitidos y no el total de empadronados ni mucho menos el total de mayores de 18 años. Es por ello que el 46.70 % obtenido por el PRI en las elecciones de diputados de mayoría relativa en 1979, o el 48.55 % en las elecciones presidenciales de 1982 resultan altos y nos hacen caer en el error de pensar que el PRI aún tenía representatividad en casi el 50 % de la población del DF en 1982. Sin embargo, si tomamos como punto de cálculo el número de individuos empadronados veremos una disminución de 10 puntos porcentuales o más:

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1982 Y 1988		
	1982	1988
TOTAL DE MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	4 779 964	5 090 462
% DE VOTANTES A PARTIR DEL NÚMERO DE EMPADRONADOS	70.71 %	57.00 %
% DE VOTANTES DEL PRI A PARTIR DEL NÚM. TOTAL DE VOTOS	48.55 %	27.25 %
% DE VOTANTES DEL NÚMERO TOTAL DE EMPADRONADOS	38.77 %	15.53 %

Fuente⁶⁵

Como se observa, la representatividad que conserva el PRI en los 80, específicamente en las elecciones presidenciales, es de 38.77 % en 1982 y 15.53% en 1988, es decir, una tercera y una séptima parte de los ciudadanos empadronados. Lo mismo sucede en las elecciones de mayoría relativa como vemos en la siguiente estadística:

⁶² *Ibid.* p. 120-121, 124-125, 136-137, 140-141, 152-153, 156-157, 168-169, 176-177, 192-193, 200-201.

⁶⁴ *Ibid.* p. 172-173, 196-197, 204-205.

⁶⁵ *Ibid.* p. 38-39.

ELECCIONES DE DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA				
	1979	1982	1985	1988
TOTAL DE MAYORES DE 18 AÑOS EMPADRONADOS	4 587 423	4 779 964	5 074 951	5 095 462
% DE VOTANTES A PARTIR DEL NÚM. DE EMPADRONADOS	57.53	70.71	55.11	54.77
% DE VOTANTES DEL PRI A PARTIR DEL NÚM. TOTAL DE VOTOS	46.70	48.23	42.66	27.61
% DE VOTANTES A PARTIR DEL N. TOTAL DE EMPADRONADOS	26.87	34.19	23.51	15.12

Fuente⁶⁶

Los porcentajes de 26, 34, 23 y 15 por ciento en las elecciones de 1979, 1982, 1985 y 1988 respectivamente, tomando como cifra para el cálculo el total de ciudadanos empadronados, nos permiten observar que en realidad el PRI sólo tenía representatividad en una cuarta parte de la población en 1979, una tercera parte en 1982, una cuarta parte nuevamente en 1985 y una séptima parte finalmente en 1988.

Ahora bien, los porcentajes antes mencionados se calcularon a partir del número total de ciudadanos empadronados, sin embargo, el porcentaje de representatividad aún pueden bajar más si se toma en cuenta el número total de mayores de 18 años estén o no empadronados, aunque esta cifra es inexistente para poder hacer el cálculo.

B. Elecciones de autoridades locales en el Distrito Federal de 1988 al 2000.

En las elecciones de 1988 en el Distrito Federal se eligieron a los asambleístas que integraron la primera Asamblea de Representantes del DF, en el cuadro siguiente se muestran las preferencias de los votantes (las negritas marcan al partido que ganó el distrito):

ELECCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1988 POR DISTRITO										
DISTR.	PAN	PRI	PPS	PDM	PMS	PFCRN	PRT	PARM	TOTAL	GANADOR
1	14 785	12 100	3 782	529	2 584	3 101	557	2 233	39 671	PAN
2	11 472	13 176	6 691	400	4 158	4 801	808	3 504	45 010	PRI
3	8 736	14 431	7 301	381	3 597	4 685	811	3 005	42 947	PRI
4	8 691	13 766	7 500	441	4 388	5 796	429	3 722	44 733	PRI
5	5 801	12 900	4 763	331	2 987	4 398	343	2 579	34 102	PRJ
6	9 536	12 469	7 079	407	3 244	5 193	506	2 843	41 277	PRI
7	17 500	13 358	4 940	419	3 045	4 943	469	2 517	47 191	PAN
8	18 962	17 632	5 654	526	3 088	5 444	322	3 768	55 396	PAN
9	14 675	13 326	6 480	519	3 523	6 783	577	3 772	49 655	PAN
10	21 857	26 288	18 486	1 475	10 921	21 980	839	8 835	110 681	PPS-PFCRN
11	16 635	14 317	5 028	405	3 522	4 224	446	3 285	47 862	PAN
12	8 847	11 717	9 503	476	3 360	6 113	394	2 975	43 385	PRI
13	9 923	13 537	6 276	415	3 226	5 964	358	5 552	45 251	PRI
14	15 972	16 129	8 156	620	5 121	6 884	514	4 671	58 067	PRI
15	16 840	21 228	12 088	1 114	6 790	14 256	631	7 351	80 298	PRI
16	22 746	13 711	4 062	445	3 332	4 605	382	2 101	51 384	PAN
17	17 102	15 704	6 115	505	3 628	6 461	417	2 730	52 662	PAN

⁶⁶ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

18	11 270	14 787	9 280	491	3 230	4 922	435	3 317	47 732	PRI
19	16 628	14 797	7 577	603	5 318	6388	686	6 632	58 629	PAN
20	19 546	17 966	9 647	715	6 373	8 405	514	3 884	67 050	PAN
21	16 460	22 436	14 876	1 014	8 167	13 391	814	5 475	82 633	PRI
22	23 444	27 974	17 567	1 489	10 453	18 409	1 182	7 735	108 253	PRI
23	21 229	32 039	15 053	1 440	9 596	20 457	811	7 518	108 143	PPS-PFCRN
24	22 905	30 325	26 884	1 370	13 371	13 189	1 133	8 545	117 722	PRI
25	11 268	19 527	14 357	1 611	9 195	14 022	665	7 549	78 194	PRJ
26	19 294	34 433	28 507	1 694	12 853	15 617	1 144	8 502	122 044	PRI
27	43 071	37 714	19 874	1 445	10 352	16 039	1 183	9 599	139 277	PAN
28	21 488	26 219	18 297	1 080	9 164	11 006	1 035	6 282	94 571	PRI
29	15 865	14 930	8 553	620	4 215	6 418	593	3 573	54 767	PAN
30	9 198	16 005	10 403	733	5 280	10 323	510	5 613	58 065	PPS-PFCRN
31	16 842	21 090	14 362	768	4 891	12 517	640	6 930	78 040	PRI
32	13 163	13 868	8 323	443	3 001	4 996	350	1 988	46 132	PRI
33	10 249	10 934	3 826	329	2 567	3 695	512	2 680	34 792	PRI
34	13 485	18 186	11 792	879	5 334	11 692	712	4 882	66 962	PRI
35	12 467	13 726	6 783	513	3 391	5 200	463	4 285	46 828	PRI
36	27 346	15 405	5 349	553	3 827	5 320	442	3 780	62 022	PAN
37	17 641	19 437	9 344	775	5 895	11 006	689	5 009	69 796	PRI
38	29 794	29 860	18 213	1 118	9 331	15 419	989	8 104	112 828	PRI
39	23 128	16 146	6 648	617	6 546	6 171	596	2 879	62 731	PAN
40	22 947	44 351	34 820	2 234	22 542	32 109	1 529	20 972	181 504	PRI
TOTAL	678 808	767 944	444 239	31 942	242 406	382 342	26 430	211 176	2 785 287	
%	24.37	27.57	15.94	1.14	8.70	13.72	0.98	7.58		

24 PARA EL PRI / 13 PARA EL PAN / 3 PARA EL PPS - PFCRN

Fuente⁶⁷

Se debe hacer notar que en el número de votos con respecto al PAN y al PRI en realidad la diferencia no es extrema, son tan solo 3 puntos porcentuales, e inclusive el PPS que se presentaba como la tercera fuerza partidista quedaba abajo por 10 puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de los niveles de votación que antecedan, la primera Asamblea de Representantes del DF quedó integrada de la siguiente forma:

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1988.						
	PARM	PAN	PRI	PFCRN - PPS	PMS	TOTAL
MAYORÍA RELATIVA	0	13	24	3	0	40
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	2	5	10	3	3	26
TOTAL DE REPRESENTANTES	2	18	34	6	3	66
PORCENTAJE		27.72	51.51		4.54	

Fuente⁶⁸

Podemos ver que tres puntos porcentuales de diferencia en votación se habían convertido en 24 puntos porcentuales de diferencia en representatividad en la Asamblea de Representantes. Lo mismo sucedía con el PPS que teniendo casi 16 % de los votos, ahora sólo tenía 5 por ciento de los espacios en

⁶⁷ Trejo Hernández, Raciél (coord.), *Perfil y semblanza política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, editado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1991, p. 37 - 63.

⁶⁸ *Ibid.* p. 65 - 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Asamblea. Esto confirma que el PRI, a partir de diversas formulaciones jurídicas y en especial a partir del establecimiento de los distritos electorales, lograba traducir su pequeña diferencia en el porcentaje de votos obtenidos en una gran diferencia de lugares asignados; mientras que a la oposición le interesaba que se respetara el voto así como su porcentaje de votación.

En las elecciones de 1991 nuevamente se votó la integración de la Asamblea de Representantes en lo que sería la segunda elección de dicha institución. Sin embargo, ahora el PRI tiene una tendencia a la alza en la preferencia del voto:

ELECCIONES EN LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1991							
PARTIDO	PAN	PRI	PPS	PRD	P.E.M.	PT	PRT
TOTAL DE VOTOS	637 241	1 479 966	101 692	390 364	160 618	36 268	39 471
PORCENTAJE	19.66 %	45.66 %	3.14 %	12.04 %	4.96 %	1.12 %	1.22 %
PARTIDO	PFCRN	PARM	PDM	NO REGISTRADOS		VALIDOS - 3 241 466	
TOTAL DE VOTOS	281 477	68 472	43 787	2 110		NULOS - 147 989	
PORCENTAJE	8.68 %	2.11 %	1.35 %	0.07 %		TOTAL - 3 389 455	

Fuente⁶⁹

En la elección de 1991, el PRI fue primera mayoría en los 40 distritos de la Asamblea de Representantes y también en todas las Delegaciones. Consiguió un 45.66 % del total de los votos emitidos en lo que fue una tendencia generalizada en toda la República en la integración del Congreso de la Unión. Esta jornada fue rápidamente bautizada como "la recuperación del sistema." La integración de la Asamblea de Representantes quedó como enseguida se muestra:

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1991.							
	PARM	PAN	PRI	PRD	PPS	PCFRN	TOTAL
MAYORÍA RELATIVA	0	0	40	0	0	0	40
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	1	11	0	7	2	5	26
TOTAL DE REPRESENTANTES	1	11	40	7	2	5	66

Fuente⁷⁰

En 1994 se llevó a cabo la tercera elección de la Asamblea de Representantes, donde el PRI nuevamente vuelve a verse beneficiado con el voto de los ciudadanos:

ELECCIONES EN LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1994						
PARTIDO	PAN	PRI	PPS	PRD	PVEM	NO REGISTRADOS
TOTAL DE VOTOS	1 150 941	1 727 372	34 038	901 263	166 079	6 672
PORCENTAJE	27.01 %	40.54 %	0.80 %	21.15 %	3.90 %	0.16
PARTIDO	PFCRN	PARM	PDM	PT	VALIDOS - 4 260 681	
TOTAL DE VOTOS	53 499	26 748	18 762	175 307		

⁶⁹ Instituto Federal Electoral, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. Cifras de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Instituto Federal Electoral, Tomo IV, Vol. 8, 1993, p. 3.

⁷⁰ Instituto Federal Electoral, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. Compendio*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 336.

⁷¹ Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales de 1994. Compendio de resultados*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 52

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PORCENTAJE	1.26 %	0.63 %	0.44 %	4.11 %	NULOS - 115 926 TOTAL - 4 376 607
------------	--------	--------	--------	--------	--------------------------------------

Fuente¹¹

Al igual que en 1991, el PRI obtiene la mayoría de los votos emitidos, aunque baja en 5 puntos porcentuales su preferencia de votantes y pierde dos distritos electorales ante el PAN. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1994 quedó integrada con las siguientes características:

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1994.						
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	TOTAL
MAYORÍA RELATIVA	2	38	0	0	0	40
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	12	0	10	2	2	26
TOTAL DE REPRESENTANTES	14	38	10	2	2	66

Fuente¹²

En la elección de 1997, por primera vez en el Distrito Federal se elige a través de voto secreto y directo al Jefe de Gobierno, resultando electo Cuauhtémoc Cárdenas con el 48 % de los votos. Veamos el siguiente cuadro:

ELECCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DE 1997						
PARTIDO	PAN	PRI	PPS	PRD	PDM	PVEM
VOTOS	602 466	990 306	8 831	1 859 866	16 084	266 223
PORCENTAJE	15.58 %	25.60 %	0.23 %	48.09 %	0.42 %	6.88 %
PARTIDO	P. CARDENISTA	PT	NO REGISTRADOS	VALIDOS - 3 867 716		
VOTOS	71 791	51 376	773	NULOS - 79 567		
PORCENTAJE	1.86	1.33 %		TOTAL - 3 947 283		

Fuente¹³

La misma caída se observó en las elecciones de la Asamblea Legislativa de 1997, donde el PRI obtiene el 23.58 % de los votos emitidos, quedando también como segunda preferencia:

ELECCIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE 1997							
PARTIDO	PAN	PRI	PPS	PRD	PT	PDM	PVEM
TOTAL DE VOTOS	695 832	908 424	13 704	1 740 990	64 290	21 506	338 077
PORCENTAJE	18.06 %	23.58%	0.36	45.20	1.67 %	0.56	8.78 %
PARTIDO	P. CARDENISTA	NO REGISTRADOS	VALIDOS - 3 852 042				
TOTAL DE VOTOS	68 442	777	NULOS - 87 824				
PORCENTAJE	1.78		TOTAL - 3 939 866				

Fuente¹⁴

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹² Ibid. p. 51.

¹³ Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y estadística de las elecciones locales en el Distrito Federal de 1997. Compendio de resultados*, México, Instituto Federal Electoral, septiembre de 1998, p. 39.

¹⁴ Instituto Federal Electoral, *Elecciones 1997, Distrito Federal. Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, Tomo IV, 13 de julio de 1997, p. 13.

A partir de la votación antes mostrada, la Asamblea de Representantes quedó integrada de la siguiente forma:

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE 1997.							
	PC	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	TOTAL
MAYORÍA RELATIVA	0	2	0	38	0	0	40
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	1	9	11	0	1	4	26
TOTAL DE REPRESENTANTES	1	11	11	38	1	4	66

Fuente⁷⁵

En las elecciones de 1997 se inició una nueva tendencia a la baja de los votos del PRI, partido que se confirmó como segunda preferencia partidista a pesar de las recuperaciones de 1991 y 1994; lo extraño era que el PRD, partido que no había logrado ganar ni un solo distrito en las elecciones de 1991 y 1994, ahora se consolidaba como la primera fuerza partidista del DF.

Finalmente, en las elecciones del 2000 el PRI mantiene su 22% de los votos emitidos pero pasa a un tercer lugar en la preferencia de votantes. En estas elecciones la disputa por el primer y segundo lugares es entre el PRD y el PAN. Observamos que el PAN comienza a ganar terreno al PRD que perdió 10 puntos porcentuales en la preferencia de los votantes, mismos que fueron ganados por el PAN que pasó de 15% en 1997 a 33% en el 2000. Veamos los siguientes dos cuadros:

ELECCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL 2000 POR CANDIDATURA COMÚN Y COALICIÓN				
PARTIDO	PAN - PVEM	PRI	PRD / PT / PSN / PAS / PCD / CONVERGENCIA	
TOTAL DE VOTOS	1 461 656	998 351		1, 694 186
PORCENTAJE	33.42 %	22.83 %		38.32 %
PARTIDO	DEM. SOCIAL	PARM	VOTOS EN BLANCO	NULOS - 57 937
TOTAL DE VOTOS	144 405	16 352	22 848	TOTAL - 4 395 735
PORCENTAJE	3.29 %	0.36 %	0.48 %	

Fuente⁷⁶

ELECCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL 2000 POR PARTIDO				
PARTIDO	PAN - PVEM	PRI	PRD	DEM. SOCIAL
TOTAL DE VOTOS	1 461 656	998 351	1 504 202	144 405
PARTIDO	CONVERGENCIA	PARM	PSN	PAS
TOTAL DE VOTOS	12 109	16 352	5 448	6 954
PARTIDO	PT	VOTOS EN BLANCO	NULOS - 57 937	
TOTAL DE VOTOS	78 243	22 848	TOTAL - 4 395 735	

Fuente⁷⁷

⁷⁵ Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y estadística de las elecciones locales en el Distrito Federal de 1997. Compendio de resultados*, op. cit. p. 1056.

⁷⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Cuaderno electoral. Información estadística del proceso electoral local 2000*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Año 1, Vol. 1, No. 2, noviembre del 2000, p. 126.

⁷⁷ *Ibid.* p. 114 - 115.

En las elecciones del 2000, se eligieron por primera vez a los Jefes Delegacionales del DF. Es de destacar que el PRI no consiguió ganar en ninguna Delegación, es decir, no es primera mayoría en ninguna de las 16 Delegaciones que integran al Distrito Federal, mientras que la alianza encabezada por el PRD gana 10 Delegaciones y la Alianza por el Cambio encabezada por el PAN gana 6. Observemos los resultados:

ELECCIONES DE JEFES DELEGACIONALES DEL 2000				
DELEGACIÓN	ALVARO OBREGÓN	AZCAPOTZALCO	BENITO JUÁREZ	COYOACÁN
PARTIDO GANADOR	PAN-PVEM	PAN-PVEM	PAN-PVEM	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS
TOTAL DE VOTOS	121 139	112 556	95 817	146 747
DELEGACIÓN	CUAJIMALPA	CUAUHTEMOC	GUSTAVO A. MADERO	IZTACALCO
PARTIDO GANADOR	PAN-PVEM	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS
TOTAL DE VOTOS	23.287	104 144	233 609	86 024
DELEGACIÓN	IZTAPALAPA	MAGDALENA CON.	MIGUEL HIDALGO	MILPA ALTA
PARTIDO GANADOR	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS	PAN-PVEM	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS
TOTAL DE VOTOS	342 464	41 085	83 359	36 544
DELEGACIÓN	TLAHUAC	TLALPAN	VENUSTIANO CAR.	XOCHIMILCO
PARTIDO GANADOR	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS-DSPPN	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS	PAN-PVEM	PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS
TOTAL DE VOTOS	53 173	106 984	88 864	70 335

Fuente⁷⁸

En cuanto a la Asamblea Legislativa, el PRI también pasó de la segunda a la tercera opción de los votantes. Observemos los números totales de votos en el siguiente cuadro:

ELECCIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL 2000 POR PARTIDO				
PARTIDO	PAN-PVEM	PRI	DEM. SOCIAL	PRD
TOTAL DE VOTOS	1 522 631	954 789	210 309	1 338 091
PARTIDO	CONVERGENCIA	PARM	PCD	PSN
TOTAL DE VOTOS	12 824	36 000	64 998	5 636
PARTIDO	PAS	PT	VOTOS EN BLANCO	NULOS - 63 713
TOTAL DE VOTOS	7 185	74 845	37 100	TOTAL - 4 354 946

Fuente⁷⁹

No debemos pasar por alto que también en las candidaturas de diputados por mayoría relativa existieron candidatos comunes por parte del PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS, quienes obtuvieron en conjunto el 35.06% de los votos, quedando inmediatamente detrás la Coalición Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el PVEM la cual obtuvo el 35.05 % de los votos y en tercer sitio el PRI con 22.00% de los votos. A partir de estas cifras se integra la Asamblea Legislativa en la siguiente forma:

⁷⁸ *Ibid.* p. 127

⁷⁹ *Ibid.* p. 118 - 119.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL 2000.					
	PAN-PVEM	PRI	DSPPN	PRD-PSN	TOTAL
MAYORÍA RELATIVA	21	0	0	19	40
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	4	16	3	3	26
TOTAL DE REPRESENTANTES	25	16	3	22	66

Fuente⁸⁰

C. A manera de conclusión breve.

Como se observa en el siguiente cuadro, existe una tendencia a la baja de los votantes a favor del PRI en el Distrito Federal. La caída electoral de 1988 marcó al PRI no sólo por los resultados en las elecciones presidenciales, sino por la pérdida de la senaduría correspondiente al DF. Incluso concluye Paulina Fernández que "si de algo sirvieron los resultados de las elecciones de 1988 fue para evidenciar el sustento antidemocrático de los poderes federales que lo son al mismo tiempo los de la capital del país. En cada una de las tres elecciones federales – Presidente de la República, Diputados y Senadores – el PRI quedó en segundo o tercer lugar y obtuvo menos del 30% de la votación en el Distrito Federal y sin embargo, la entidad estuvo gobernada seis años directa e indirectamente por quienes fueron derrotados en las urnas."⁸¹ Observemos las siguientes cifras:

	1976 PRESID.	1982 PRESID.	1988 PRESID.	1988 ASAMB.	1991 ASAMB.	1994 ASAMB.	1997 JEFE	1997 ASAMB.	2000 JEFE	2000 ASAMB.
PRI	69 %	49 %	27 %	27 %	45 %	40 %	25 %	23 %	22 %	22 %

A pesar de la hecatombe que parecía ser 1988 para el PRI, lo cierto es que en 1991 crece su porcentaje de votantes, el cual nuevamente empieza a descender lentamente a partir de 1994 y más claramente en 1997 y el 2000, elecciones en las que el PRI se convierte en segunda y tercera fuerza electoral respectivamente. Esto consolida la hipótesis que presentaron varios integrantes de la oposición, como Ifigenia Martínez y Héctor Ramírez Cuellar, en la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral de 1989, en la cual sostenía que el PRI se oponía a establecer un régimen jurídico con autoridades semejantes a las que tenían el resto de las entidades federativas no porque en el DF estuvieran los poderes federales, sino porque de inmediato perdería el gobierno que tenía sobre el DF. Esta misma hipótesis se mantiene, como veremos más adelante, y sigue siendo la razón principal por la cual aún no se han otorgado las mismas prerrogativas a los poderes ejecutivo y legislativo locales, de porque el DF, a pesar de ser una entidad federativa autónoma, conserva un régimen jurídico diferenciado el cual sirve a los partidos como elemento de negociación en la toma de decisiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸⁰ *Ibid.* p. 131.

⁸¹ Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control"... *op. cit.* p. 263.

2 Consecuencias del temblor de septiembre de 1985.

Son los días de septiembre de 1985, en la presidencia de la República se encontraba Miguel de la Madrid Hurtado y en el DDF, nombrado por el presidente, Ramón Aguirre. Para 1985 el déficit oficial de casas habitación en el DF era de 800 mil viviendas, el 70 % de la población tenía salarios inferiores a 2.5 veces el mínimo por lo que estaba fuera de sus posibilidades el hacerse de una casa.⁸² Ante esta situación, ya existían diversas organizaciones urbanas como la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (JVCG), el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC), la Unión de Vecinos Organizados de los Cuartos de Servicio de Tlatelolco (UVOCST), la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT), la Unión Popular Martín Carrera, la Unión Popular Valle Gómez, la Unión de Inquilinos de la Colonia Morelos, la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, entre otras. La mayor parte de ellas formaban parte de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) nacida en 1981 en un encuentro en Durango. Los integrantes de todas estas organizaciones fueron despertados la mañana del 19 de septiembre de 1985 con un "ajetreado" llamamiento. El movido fin de semana que duraría desde el jueves 19 de septiembre hasta el domingo 22 apenas comenzaba.

A. El suceso natural y destructivo.

Eran las 7:19 de la mañana del día jueves 19 de septiembre de 1985 cuando los habitantes de la ciudad de México fueron despertados con un sismo de 8.1 grados en la escala de Richter con una duración de 2 minutos y una serie de trágicas consecuencias. La zona centro fue la que obtuvo el mayor daño en zonas completas en francas ruinas. Humberto Musacchio lo dibuja de la siguiente forma: "Los muchachos bajaron a la calle y lo primero que vieron fue, en Isabel la Católica, el muro porfiriano de la esquina en la bodega del Palacio de Hierro reducido a la mitad de su altura por el desplome de los anaqueles del interior. En medio de una luz opaca y entre gente desconcertada que caminaba sin hablar, fueron hacia la diagonal 20 de noviembre. En la esquina de esta avenida y Bolívar, un edificio de una decena de pisos había perdido dos o tres plantas. Volvieron la vista hacia el norte y descifraron las estrías negras de la esquina: eran grietas que había levantado el pavimento, en algunas partes con todo y los rieles por donde alguna vez circularon tranvías. En otros tramos, las grietas simplemente partieron las barras de metal. Al levantar los ojos se les presentó un paisaje urbano desconocido, rudamente alterado. Hacia Fray Servando faltaban algunos edificios; otros con los pisos superiores desvanecidos sobre el resto de la estructura, estaban cubiertos por penachos de tierras retorcidos, cemento y un impúdico caos de patas de escritorio, brazos de sillas y trapos que alguna vez fueron cortinas y que

⁸² Serna, Leslie (compiladora), *Aquí nos quedaremos! testimonios de la coordinadora unificada de damnificados*, México, editado por la Universidad Iberoamericana, 1995, p. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ahora, agitados por el aire, eran las tristes banderas de la catástrofe. En la perspectiva de 20 de noviembre faltaba algo. Gabriel y Gerardo se miraron como preguntándose. Al fondo se veían las torres del conjunto Pino Suárez, pero ya no eran tres sino dos, pues la otra, caída como regla en el momento del terremoto, había desaparecido de la vista...⁸³

B. Del 19 al 21 de septiembre: la organización popular espontánea.

De inmediato y casi automáticamente, desde el mismo jueves en la mañana, ante los gritos de auxilio que salían entre los escombros, los vecinos, los transeúntes, los sobrevivientes de sus casas derrumbadas, comenzaron los trabajos de salvamento. Totalmente espontáneos, con picos, palas, cubetas, con los "gatos" de los autos e incluso con las propias manos comenzaron a escarbar para buscar sobrevivientes. Explica Juan Briseño que "el efecto más amplio de los sismos en la sociedad lo constituyó la movilización social observada durante la primera semana, como su fase más intensa. Esta movilización tuvo un objetivo público: prestar ayuda a los conciudadanos en desgracia, le llamaron solidaridad..."⁸⁴ No existe una cifra única de los voluntarios, pero hay quienes cuentan entre el jueves 19 y el domingo 22 de septiembre de 1985 a centenares de miles, como es el caso de Musacchio.

La acción popular comenzó a llenar los vacíos dejados por la administración gubernamental, nos dice Serna que "del 19 al 21 de septiembre hubo un vacío completo de poder. Nosotros organizábamos el tráfico, velamos quiénes entraban a los edificios, las cosas más elementales de organización de una ciudad."⁸⁵ En el mismo sentido opina Gustavo Esteva que "por un par de semanas, la multiplicación de asambleas, mítines, manifestaciones y declaraciones hizo pensar en la gestación de un amplio y vigoroso movimiento popular que lograría condensar en su seno las innumerables iniciativas autónomas aún en pie, directamente asociadas con la catástrofe, y que también absorbería rápidamente un espectro muy abierto de grupos y reivindicaciones populares, vertebrados en la forma de frente único"⁸⁶. Para Miguel Ángel Granados Chapa era exagerado afirmar que se había tomado el poder por esos días, pero no era exagerado considerar que "ciertos círculos gubernamentales, escasamente habituados a que la gente común sea protagonista de acontecimientos públicos - pues la atienden como parte de la comparsa o, mejor aún, como sombra difusa al fondo del escenario -, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸³ Musacchio, Humberto, *Ciudad Quebrada*, México, Joaquín Mortiz, septiembre de 1995, p. 16 - 17.

⁸⁴ Briseño Guerrero, Juan y Ludka de Gortari Krauss, *De la casa a la calle: sismos y organización popular*, México, editado por el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores en Antropología Social, Colección cuadernos de la Casa Chata número 156, 1987, p. 53.

⁸⁵ Serna, Leslie, *op. cit.* p. 39.

⁸⁶ Esteva, Gustavo, "En la hora del encuentro" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds), *Aun tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 131.

estremecieron tanto por esta aparición como por el terremoto...⁸⁷ Esta organización obviamente no fue bien vista por el bloque dominante.

C. La reacción gubernamental ante la organización y ante el sismo.

La primera reacción gubernamental fue minimizar la "eventualidad" rechazando la ayuda internacional y asegurando que México estaba listo para recibir el Mundial de Fútbol. Pero una de las preocupaciones más importantes en este momento ya no es el sismo y sus consecuencias destructivas, sino sus consecuencias organizativas y populares. El primer obstáculo que se ponía a los voluntarios – que en realidad no estoy seguro de que haya sido un obstáculo planeado – fue la obstrucción en un principio de policías y militares, pero por una total falta de coordinación entre las propias autoridades. Los voluntarios iban de un lugar a otro sin hallar cauce para su disposición. Aunada a esta falta de coordinación, en algunos puntos de reunión, como las delegaciones del DDF, se acercaban las brigadas de voluntarios para ponerse a disposición, en donde eran simplemente rechazados o se les imponían algunos "requisitos" como llevar casco, lámpara de pilas, credenciales, etc, y una vez reunidos los requisitos, debían aguardar a que se completara un grupo de 8 personas o cualquier otra cifra, para posteriormente ubicar un lugar donde fueran necesarios. Fue por esto que los voluntarios comenzaron a preferir ir directamente al lugar de los derrumbes donde se encontraron con otro problema: el cerco militar.

Desde el mismo 19 de septiembre, el gobierno decidió poner en práctica el famoso plan DN3 (nacido en 1966 a partir de las inundaciones del río Panuco), que es un programa militar de auxilio inmediato que tiene una pequeña complicación: otorga las facultades de decisión a mandos militares, cosa que no agrado ni a Manuel Bartlett en la Secretaría de Gobernación ni a Ramón Aguirre en el DDF, motivo por el cual el plan DN3 en realidad no se aplicó. Asimismo se debe hacer notar que el DN3 es ante todo un plan de acción para desplegarse en zonas rurales, pero cuando intentaron ponerlo en práctica en una ciudad que ya tenía más de 4 o 5 horas trabajando en las obras de salvamento, que ya tenía una estructura y organización, lo primero que sucedió fue un claro choque entre la organización civil-urbana y los militares. A los militares se les dio la orden de acordonar todas las zonas de desastre y así lo hicieron, como primera parte del DN3, pero al momento en que debían asumir todas las funciones de salvamento para que entraran los médicos militares, los soldados, las enfermeras, los distintos cuerpos todos ellos de la milicia (que sin duda hubieran sido insuficientes), los mandos medios militares simplemente esperaron y dejaron continuar el trabajo ya coordinado por la organización civil espontánea. Desde este momento el enfrentamiento entre la población civil y el

⁸⁷ Citado por Musacchio, Humberto, *op. cit.* p. 92.

ejército fue constante, los voluntarios rompían los cercos militares y los acordonamientos para llegar a los derrumbes y ponerse a trabajar.

Sin embargo, la zona de desastre aún "...era un territorio activamente ocupado por la gente. Por sí mismo, el hecho no planteaba amenaza formal alguna al poder constituido. Las iniciativas no tomaban la forma de revuelta o desafío, y las reacciones airadas representaban lo contrario: reclamaban la omisión, como expresión de reconocimiento-dependencia. No eran estos, por tanto, los gestos que podían motivar preocupaciones en las autoridades. Se la causaban, en cambio y con toda claridad, las acciones autónomas que implicaban, implícita o explícitamente, el desconocimiento radical de las instituciones y la ruptura de la dependencia. Mientras el asalto al poder sólo es amenaza para éste cuando por su dimensión o calidad lo pone realmente en peligro, hasta el más insignificante desconocimiento del poder le causa sobresalto. El poder es en última instancia una capitalización abstracta del reconocimiento."⁸⁸ Transcurrieron así el jueves 19, viernes 20, sábado 21 y domingo 22 de septiembre de 1985. Finalmente el día lunes 23 de septiembre, cuando *La Jornada* calculaba en 300 mil el número de voluntarios, el gobierno decidió prohibir su intervención en las labores de rescate que se realizaban manualmente. Asimismo, la organización en albergues y centros de urgencia y acopio fue desmantelada incluso utilizando a la fuerza pública.

El gobierno no se limitó a emprender y después detener el DN3, cuando sólo se habían establecido los cercos militares, también desde el 20 de septiembre el Ejecutivo Federal ordenó la constitución de dos comisiones: una nacional, la Comisión Nacional de Emergencia, a cargo del Secretario de Gobernación Manuel Bartlett; y la otra metropolitana, la Comisión Metropolitana de Emergencia, a cargo de Ramón Aguirre regente del DDF. Con esto se solucionaba la molestia ocasionada en estos dos mandos una vez que se había anunciado la puesta en marcha del DN3. También se creó el Fondo Nacional de Reconstrucción que recibió todo el apoyo y donativos que llegaban con motivo del sismo, pero que antes de dedicarse a la reconstrucción de hogares fue utilizado para la restitución de hospitales y escuelas. De hecho, en los tres organismos creados, la dotación de predios para la reconstrucción de casas habitación, o la sola reconstrucción de las casas no era una prioridad.

No es sino hasta el 9 de octubre, y a partir de las marchas y diversos actos de manifestación de la organización popular, que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción concebida únicamente como órgano de consulta y participación en las acciones de los sectores público, privado y social, por lo que dentro de sus prioridades e incluso dentro de sus facultades no estaba la expropiación o dotación de predios para su reconstrucción en casas habitación, era únicamente un organismo consultor.

⁸⁸ Esteva, Gustavo, "En la hora del encuentro"... *op. cit.* p. 127.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

Posteriormente se crea el organismo denominado Renovación Habitacional Popular cuya finalidad ya fue promover y ejecutar programas de vivienda de interés social pero a través de créditos otorgados a los afectados por el sismo con facilidades de pago. Así, ante los sismos de 1985 el gobierno creó cuatro organismos burocráticos: 1) la Comisión Nacional de Emergencia, 2) la Comisión Metropolitana de Emergencia, 3) la Comisión Nacional de Reconstrucción y 4) la Renovación Habitacional Popular, sin que en ninguno de ellos se concibiera la expropiación de inmuebles para dotar a los siniestrados, en su lugar se establecieron "cómodas formas de pago".

D. La organización popular cohesionada y la expropiación.

El primero de octubre, en una reunión con la cúpula empresarial que se constituyó como depositante al Fondo Nacional de Reconstrucción, en la toma de palabra del Presidente, Miguel de la Madrid afirmó que "hay grupos minoritarios que medran, especulan, lucran o tratan de agitar. Evitaremos la anarquía y se tomarán las medidas que impiden actitudes anormales de minorías."⁸⁹ El problema era que las organizaciones populares cuya principal exigencia era la vivienda y que se habían formado antes de los sismos, ocuparon un lugar principal tanto en la coordinación del rescate como en la politización posterior del movimiento. Incluso, para el martes 24 de septiembre, tan sólo cinco días después del siniestro, en la plaza de Tlatelolco ya se celebraban importantes asambleas de participación masiva y mítines, "los vecinos de Tlatelolco, en un mitín, custodiados por un nutrido grupo de soldados que quizá esperaban un motín, advirtieron que su paciencia se había agotado y se propusieron, según la nota de Rogelio Hernández en *Excelsior*, demandar a quienes resulten responsables por sus muertos, por sus pérdidas, por las absurdas pesadillas que provoca la irresponsabilidad."⁹⁰

Estos mítines se reproducían en las plazas y lugares donde los afectados habían instalado sus campamentos negándose a retirarse a los albergues gubernamentales por miedo a que se llevaran sus cosas (los robos a las casas dañadas era una constante por los civiles mal intencionados y en especial por los cuerpos policíacos) o a que sus hogares fueran dinamitados por el gobierno. No debemos olvidar que muchas de las viviendas afectadas de la zona centro eran zonas que aún gozaban del decreto de rentas congeladas por lo que para los dueños de las casas era el momento idóneo para deshacerse de sus inquilinos y acabar con el decreto que financieramente tanto les afectaba. Las reuniones se hacían en las calles, los parques en donde hubiera oportunidad; después de una o dos o tres reuniones, o las que fueran necesarias, se formaban comités, células organizativas de distinto tipo como la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre que se formó el 5 de octubre nada más y

⁸⁹ Aguilar Zinser, Adolfo, "El temblor de la República y sus réplicas" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds), *Aun tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 99.

⁹⁰ Musacchio, Humberto, *op. cit.* p. 61.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nada menos que en la colonia Roma, en Chiapas y Córdoba, donde se reunían. La finalidad, nos dice Guillermo Flores del Movimiento Revolucionario del Pueblo, era ganar la ciudad, ganar el centro y salir a la calle, romper el orden legal impuesto a través de cercos militares y construir un movimiento autogestionario.⁹¹

Lo cierto es que la participación masiva comenzó a disminuir después del lunes 23 de septiembre, tanto por la prohibición expresa de participar en los recates por parte del gobierno, como por el acordonamiento militar pero en especial porque buena parte de los voluntarios regresaron a sus trabajos y ocupaciones cotidianas. No obstante, la participación seguía siendo numerosa y se mantuvo el momento álgido de la organización popular por alrededor de dos semanas, desde el jueves 19 hasta el lunes 30 de septiembre. Este tiempo fue suficiente para que, a pesar de la disminución en la participación, la organización popular se cohesionara por la forma horizontal de discusión a partir de las asambleas y porque los que se mantenían en la movilización lo harían ya constantemente debido a que se trataba de los perjudicados directamente por el terremoto.

Arribamos así al 27 de septiembre cuando, a partir de la invitación a una reunión publicada en el periódico y convocada por la Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular y en específico por Adolfo Gilly, se creó el Comité Popular de la Reconstrucción integrado por organizaciones urbanas, y ese mismo 27 se hace la primera marcha silenciosa desde la colonia Morelos hasta los pinos. Comenta Gilly que "...Reuniones como esa... tienen dos características definitorias: 1) se hacen después de una acción práctica de masas como fue la movilización de la población en los primeros días del desastre, y por eso se fundan en una seguridad ya adquirida de los participantes en su capacidad colectiva de actuar y decidir; 2) se realizan con la convicción de que el sistema institucional existente ni quiere ni puede dar cauce útil a esas fuerzas sociales."⁹² A partir de entonces, y "...a escasas semanas del sismo, las protestas, mítines y manifestaciones a la casa presidencial, a las oficinas del gobierno de la ciudad y de las dependencias integrantes de la Comisión Metropolitana de Emergencia, se multiplicaban y alcanzaban ya también a otros grupos, como el sector salud; las demandas acumuladas iban formando un pliego petitorio insólito y por demás diverso, que iba desde la exigencia de descentralización, información completa y veraz, participación política en la gestión de la ciudad, hasta la defensa, reposición y creación de fuentes de empleo, pasando por la moratoria de la deuda externa y la dotación de terrenos, vivienda y servicios básicos para los damnificados de hoy y

⁹¹ Testimonio expuesto en Serna, Leslie, *op. cit.* p. 43.

⁹² Testimonio citado por Musacchio, Humberto, *op. cit.* p. 92 - 93.

siempre."⁹³ Observamos una alta y rápida politización del movimiento y la evolución hacia la generalidad de las exigencias sobre la individualidad de las mismas.

El 29 de septiembre la principal función de la organización autogestionaria era evitar que el gobierno dinamitara el hospital Juárez. El gobierno argumentaba que ahí ya no había personas con vida puesto que habían transcurrido 10 días y que se debía evitar el peligro de epidemias, movilizó a la fuerza pública para retirar a los parientes de los enfermos atrapados y se disponía a realizar la maniobra. Sin embargo, los rescatistas, para quienes lo principal era hallar personas con vida, se opusieron totalmente a que se dinamitara el hospital y el descontento popular creció en prácticamente todos los frentes de rescate por lo que el gobierno dio marcha atrás. Lo que es importante sobresaltar de las cotidianidades de esos días era que acción tras acción, funcionario tras funcionario, fueron creando en algunos casos y acrecentando en otros la "ira popular" y la indisposición de los ciudadanos en contra del propio gobierno. Días después se llevó a cabo la marcha del 2 de octubre que ahora no sólo abogó por la libertad y la presentación con vida de los desaparecidos, sino que reprodujeron toda la serie de exigencias que el movimiento había venido formulando, incluyendo el no pago a la deuda externa.

Finalmente, tras muchas reuniones de trabajo con quienes consideraban los líderes de los damnificados, el 11 de octubre el gobierno emitió un decreto de expropiación de alrededor de 7 mil inmuebles sitios en 5 495 predios especialmente en la zona centro donde el deterioro fue mayor y donde una buena parte de los terrenos expropiados estaban afectados por el decreto de rentas congeladas. La pretensión del gobierno era desactivar la creciente movilización urbana fortaleciendo la posición del Estado a partir de la rectoría estatal en la reconstrucción, sentando las bases de una reforma urbana y entregando una ventajosa indemnización a los propietarios de los inmuebles, calculada a partir del precio comercial y no del catastral, quienes de por sí exigían la eliminación del decreto de rentas congeladas y solicitaban la devolución de sus inmuebles sin los molestos inquilinos; se trataba de una respuesta política a un problema en aumento y no de una acción solidaria. Sin embargo, sus cálculos fueron erróneos, por una parte el movimiento urbano de vivienda se fortaleció puesto que muchos de los inquilinos que no habían participado en las movilizaciones regresaron a los campamentos con la expectativa de hacerse de casa propia lo que propició el aumento de damnificados-militantes y motivó que las organizaciones urbanas solicitaran otro decreto de expropiación aumentando los terrenos afectados. Las mismas organizaciones se enfrascaron en los trámites burocráticos que implicaban los programas de reconstrucción y la posible emisión de otro decreto, a pesar de que las organizaciones urbanas habían logrado una politización que les permitió continuar con la lucha y con diversas peticiones más allá de la vivienda como un derecho social.

⁹³ Eugenia Moreno María, "Desafíos de la expropiación" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds), *Aun tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 162.

Por su parte la derecha, y en especial los empresarios organizados en el Consejo Coordinador Empresarial, reaccionaron en contra del decreto de expropiación, a pesar de las jugosas indemnizaciones, por ver en dicho decreto la posibilidad de cambio en la dirección de la política económica del gobierno federal. Por esta razón, el propio presidente de la República repetía una y otra vez que dicho terrenos no serían regalados a los damnificados, sino que tendrían que ser pagados con facilidades y con créditos. Las críticas de la derecha también se centraron en errores de ubicación que fueron consecuencia del atraso catastral del Registro Público de la Propiedad. Por ello, el presidente reconoció ciertos errores y anunció una revisión al decreto que tuvo lugar con la emisión de otro el día 21 de octubre mediante el cual se reducía el número de predios expropiados de 5,495 a 4,323 descendiendo la cifra de viviendas de 7 mil a 6 mil y excluyendo totalmente los terrenos ubicados en la delegación Benito Juárez y en colonias de clase media como la Roma, Juárez, San Rafael, Hipódromo Condesa y Revolución.

La organización popular contesta a esta modificación del decreto con la constitución de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) el día 24 de octubre de 1985. Para fines de noviembre la CUD ya enfrentaba contradicciones internas naturales a partir de la heterogeneidad de los órganos que la constituyeron y una buena parte de las acciones de la CUD se dirigía a las actividades burocráticas e instancias de negociación para la reconstrucción. El trabajo de la CUD se desarrolló hasta 1990 cuando se constituyó, a partir de esta organización, el Frente del Pueblo el 20 de mayo de 1990. Asimismo, hubo otra organización que se creó en el trabajo de la construcción de vivienda: la Asamblea de Barrios, el 4 de abril de 1987.

E. Consecuencias políticas y sociales del temblor.

La primera consecuencia inmediata a los sismos fue el desempleo, en efecto, la mañana del 19 de septiembre de 1985, los trabajadores se encontraron con que su fábrica, oficina o en general su fuente de trabajo simplemente ya no existía. La cifra de desempleados se incrementó con alrededor de cien mil obreros⁹⁴ que trabajaban en alrededor de 1500 maquiladoras de ropa.

La segunda fue la deslegitimación de la actuación del gobierno en sus distintas esferas en el DF, deslegitimación que se dio desde distintos frentes. El primero, ante las ruinas de las fábricas maquiladoras, fue la evidencia de las condiciones de trabajo de los obreros que ahí laboraban. "El derrumbe de las fábricas dejaba al descubierto una situación que sólo es comparable a las condiciones del obrero del siglo XIX. Los dulces nombres de "Anabel", "Baby Duy" y otros, ocultaban una explotación vergonzosa que va desde el trabajo infantil hasta jornadas que oscilan entre diez y doce

⁹⁴ Cfr. Pérez Cortés, Sergio, "La justicia en ruinas" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds), *Aun tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 147.

horas por día, que acumulan cincuenta y ocho horas semanales."⁹⁵ El segundo frente fueron las prioridades de rescate del gobierno. Ante la desgracia social lo principal fue el rescate económico que favorecía a los empresarios sobre los damnificados. Ya vimos que la prioridad del gobierno nunca fue la reconstrucción de las casas habitación e incluso en los edificios derrumbados se proponían áreas verdes. Peor aún, se pretendía desalojar a los vendedores del mercado de Jamaica para crear un parque. Asimismo, otro elemento de negociación para defender a la clase económica dominante, fue la serie de maniobras que tanto los empresarios como el gobierno comenzaron a realizar para evitar pagar las indemnizaciones laborales en las fabricas derrumbadas. Así, el primer paso comenzado por la Cámara Nacional de la Industria del Vestido fue declarar la suspensión jurídica de labores a fin de colocarse en estado de excepción y evadir el pago de impuestos; el segundo paso promovido por la misma Cámara fue realizar el rescate de la maquinaria y la materia prima de entre los escombros, para lo cual contaron con la ayuda de la policía y los militares quienes no sólo arremetieron en contra de los trabajadores que pretendían evitar se llevaran la maquinaria para asegurar el pago de sus indemnizaciones, sino que incluso ordenaron suspender los trabajos de rescate para evitar que la maquinaria se estropeará.

El tercer frente de ilegitimidad del gobierno fue la actuación de sus órganos. En cuanto a las autoridades vecinales, Olga Harmony escribió el 25 de septiembre en el diario La Jornada que "en medio de la emergencia, el Jefe de la Manzana en donde vive nunca acudió en auxilio de sus vecinos ni mucho menos fue capaz de organizar la acción de sus presuntos representados."⁹⁶ No se trataba de denunciar a una persona en específico, sino la ineptitud de una innecesaria cadena de representantes que no tenían facultades trascendentales en la toma de decisiones. En cuanto a la policía y el ejército, en la población existía la firme convicción de que ambos estaban saqueando a los difuntos así como a las casas en ruinas. Las opiniones de molestia que iban en contra de la policía administrativa y el ejército alcanzaron a la policía judicial cuando el 24 de septiembre se encontraron cadáveres de personas que en vida habían sido amarrados y torturados en el local de la policía mencionada del DF. Asimismo, el terremoto mostró una colapsada estructura de la clase política que se creía monolítica pero que en realidad estaba ya internamente corroída. "...Lo único que parecía mostrarse incólume era el servilismo y el oportunismo de los funcionarios estatales hacia el "Sr. Presidente"; es decir, no importaba solucionar el problema de los damnificados sino hacerse presente y llamar la atención del ejecutivo. Y, por supuesto aprovechar cada momento para conseguir ascenso."⁹⁷

Finalmente, la forma en que actuó el gobierno durante los días que siguieron a los sismos, y que ya he descrito, nos permite concluir que el gobierno siempre actuó con carácter de clase fomentando la

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Musacchio, Humberto, *op. cit.* p. 73.

⁹⁷ Briseño Guerrero, Juan y Ludka de Gortari Krauss, *op. cit.* p. 19.

crisis de legitimidad del mismo. "...La pérdida de legitimidad del gobierno, precipitada por su actuación ante el desastre que agudizó las contradicciones sociales, lo obligó a asumir claramente su carácter de clase y lo predispuso para reprimir a las "minorías de damnificados subversivos" que en un primer momento fueron sobrevivientes víctimas de los sismos, pero a quienes no se reconoce la capacidad de controlar recursos y solucionar sus problemas porque se teme la implementación de fórmulas no priistas o sea: verdaderamente democráticas."⁹⁸

En cuanto a la actuación de los partidos políticos de oposición, afirma Humberto Musacchio que los partidos políticos tampoco hicieron nada para orientar a la multitud que había tomado la capital, en especial menciona al PSUM, al PMT y al PRT como ausentes en el impulso por la defensa de los trabajadores puestos en la calle por el temblor y ausentes también en la coordinación de las tareas ciudadanas de autoprotección y solidaridad. Si bien es cierto que en los días e incluso semanas que siguieron al temblor todas las estructuras políticas se vieron rebasadas por la organización popular, también lo es que posteriormente los partidos si retomaron el impulso de la movilización tanto para solicitar modificaciones en la estructura gubernamental del DF, como veremos en las reformas de 1987, como para obtener los resultados electorales en el DF de 1988, donde por primera vez el PRI perdía la elección de Senadores. Tampoco se debe pasar por alto que muchos de los dirigentes de las movilizaciones de 1985 eran integrantes de varios partidos y militantes en organizaciones populares desde tiempo atrás.

La tercera consecuencia fue el aceleramiento de la organización popular urbana antipriista en el DF, afirma Aguilar Zinser que "En México, el gobierno considera que ocurre un desastre cuando la sociedad se pone a funcionar de manera autónoma, por resortes y motivaciones propias, al margen de la manipulación o el encauzamiento oficial. El gobierno teme tanto o más el vértigo de la actividad social que a los destrozos provocados por algún siniestro. Le causa pavor observar a la sociedad en movimiento sin el PRI, la CNOP o la CTM..."⁹⁹ y esto fue precisamente lo que vio desde la mañana del 19 de septiembre de 1985. El terremoto en el DF funcionó como un catalizador que aceleró la formación y consolidación de la organización popular urbana independiente del PRI e incluso antipriista. Ernesto Jiménez afirma que la organización urbana creció por lo menos un 500%¹⁰⁰ y en algunas colonias del centro el PRI de plano desapareció de la contienda. Para Marco Rascón "...era clave hacer trabajo en el centro de la ciudad y no quedarse en la periferia. En las vecindades del centro, el PRI tenía una estructura de credibilidad. En cualquier vecindad el peso ideológico del PRI era fundamental. Podías estar trabajando con la gente tres meses para hacer una

⁹⁸ *Ibid.* p. 5.

⁹⁹ Aguilar Zinser, Adolfo, "El temblor de la República y sus réplicas"... *op. cit.* p. 90.

¹⁰⁰ Cfr. el testimonio escrito en Serna, Leslie, *op. cit.* p. 51.

asamblea y, al final, te preguntaban: ¿y por qué no vamos al PRI? Si te lanzabas contra el PRI te podías llevar un fuerte descontón. A la hora del sismo, la pérdida de esa hegemonía por parte del PRI nos dio cancha a todos nosotros..."¹⁰¹

La cuarta consecuencia fueron los resultados electorales de 1988, en efecto, es claro que los embriones de organización y la consolidación de las movilizaciones populares creadas a partir de 1985, se proyectaron con agrupamientos permanentes de vocación opositora que tres años más adelante se volcarían para apoyar al Frente Democrático Nacional. Mientras que la Asamblea de Barrios, cuyas figuras más representativas eran Marco Rascón y Javier Hidalgo, apoyaba al FDN; otra fracción del movimiento urbano popular, cuya figura sobresaliente era Francisco Saucedo, apoyaba la candidatura de Rosario Ibarra por el PRT. Aquí lo importante fue que algunos grupos sociales, antes corporativizados por el PRI, ya no tenía miedo de perder sus privilegios corporativos puesto que ya se encontraban fuera del propio esquema priísta.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 26 – 27.

3 Asesinato de Luis Donald Colosio y de Francisco Ruiz Massieu.

El 23 de marzo de 1994, el candidato del PRI a la presidencia de la República fue asesinado en lo que de inmediato se clasificó como un crimen de Estado planeado desde la cúpula del poder presidencial; en el mismo año, el 28 de septiembre, fue asesinado el diputado electo por el PRI y coordinador de la bancada en el Cámara de Diputados del Congreso de la Unión involucrando en la organización del homicidio a importantes figuras del propio partido. Los homicidios tanto de Luis Donald Colosio como de Francisco Ruiz Massieu hicieron evidente la existencia de una crisis política en el bloque dominante en general y en la clase política priísta en particular.

A. El asesinato de Luis Donald Colosio.

Tres eran los finalistas que competían por la candidatura del PRI a la presidencia de la República: Manuel Camacho Solís, Pedro Aspe Armella y Luis Donald Colosio; eran también candidatos: Ernesto Zedillo Ponce de León, Emilio Gamboa Patrón, Emilio Lozoya Thalman y Patrocinio González Garrido. Finalmente el 28 de noviembre de 1993, después de tres meses de especulación, Fernando Ortiz Arana, presidente nacional del PRI, hizo el anuncio de que el candidato era Luis Donald Colosio. A partir de entonces, los disgustos que antes se callaban en nombre de la unidad pero en acatamiento al orden establecido dentro del partido (en el conocido "el que se mueva no sale en la foto") ahora no se hicieron esperar y de inmediato comenzó el golpeteo político en especial por Manuel Camacho Solís. Se definía como coordinador de la campaña a Ernesto Zedillo a quien también se tenía como sustituto del candidato "por cualquier problema"; a partir de entonces se comenzó a hablar de un posible cambio de candidato. Nos explica Trueba Lara que "Luis Donald Colosio fue destapado como garantía de continuidad, bajo un ambiente marcado por la fractura de las reglas del sistema político mexicano. Manuel Camacho Solís rompió el silencio obligado para los suspirantes derrotados, renunció al DDF, explicitó sus deseos frustrados y, tras una reunión con el Presidente, aceptó una Secretaría de estado que, de una u otra manera, lo transformaba en cadáver político."¹⁰²

El 8 de diciembre Luis Donald fue presentado como candidato oficial del PRI y su campaña se preparaba para iniciar el 10 de enero de 1994, nadie se esperaba los acontecimientos del 1º de enero de ese año. Así, el 10 de enero comenzaron dos campañas: la de proselitismo de Colosio, opacada por la "campaña por la paz" de Camacho Solís designado como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas el mismo 10 de enero de 1994. "...Los principales periódicos de la capital hacían mayor alusión al trabajo realizado por Camacho como pacificador, que al proselitismo de Colosio. Por ende,

¹⁰² Trueba Lara, José Luis, *Magnicidio: la muerte de un candidato*, México, Editorial Posada, mayo de 1994, p. 13.

este "regreso" de Camacho a la participación social, dejaba correr una serie de rumores en torno a la candidatura colosista, repercutiendo a tal grado que se llegó a manejar una posible "renuncia" de Colosio a su candidatura.¹⁰³ Incluso, el 27 de enero de 1994 el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari tuvo que ratificar a Luis Donaldo como el candidato oficial al PRI en la conocida frase de "¡que no se haga bolas nadie! El PRI tiene el candidato que lo llevará a la victoria democrática. El voto de los mexicanos hará triunfar democráticamente a Luis Donaldo Colosio." Sin embargo, el 21 de marzo hubo una reunión entre Luis Donaldo Colosio y el presidente de la República en los pinos, reunión que únicamente fue registrada por El Financiero, de acuerdo con Edgar Hernández, donde se asegura que el propio Carlos Salinas de Gortari le pidió la renuncia de la candidatura a Colosio. Así arribó Colosio a su mitin el 23 de marzo, tan sólo dos días después de que le fuera pedida la renuncia por el entonces presidente.

Es menester comentar que el equipo de seguridad de Luis Donaldo Colosio se describe con tan sólo una palabra, impresionante: "Un Crown Victoria gris, con vidrios blindados, placas 760-GLU, para el recién designado precandidato oficial del PRI. Junto con el auto llegaron los miembros del Estado Mayor Presidencial comandados por el general Domiro García Reyes, quienes desde entonces protegen al candidato. Fijos hay 60 elementos para la escolta personal de Colosio, a los que se suman los responsables de diversos operativos, hasta sumar casi un centenar de soldados. A pesar de que desde el día de su destape Luis Donaldo Colosio contó con un inmenso equipo de seguridad, él –siguiendo los rituales– no tuvo la capacidad para elegir a los miembros que le darían protección."¹⁰⁴ Ahora bien, el cuerpo de seguridad de Colosio no se reducía a los elemento del Estado Mayor Presidencial, también participaban en cada mitin personas reclutadas por los mandos priistas locales. En el caso del mitin de Lomas Taurinas el grupo local de seguridad era conocido como "los tucanes" y estaba integrado por 45 agentes reclutados por José Rodolfo Rivapalacio, miembro del Consejo Político Municipal del PRI y expolicía judicial de Baja California.

Paralelamente a la preparación del mitin de Lomas Taurinas, "...en la calle de Mexicali de la colonia Buenos Aires, vivía un joven de nombre Mario Aburto Martínez. Mario, de 24 año de edad, tez blanca y cabello castaño, trabajaba como mecánico industrial en la empresa "cameros magnéticos". Ese miércoles, su vida parecía transcurrir sin cambios. Vistió una camisa oscura de manga larga, pantalón gris y zapatos deportivos negros. Sin embargo, antes de salir a su trabajo, cargó una pistola calibre 38 especial. Se sabe que era marca "Taurus" y que la había comprado dos días antes para defenderse de un

¹⁰³ Jara Sánchez, Luis Ángel, *Luis Donaldo Colosio: conversión de una campaña*, México, tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM, 2000, p. 50

¹⁰⁴ Trueba Lara, José Luis, *op. cit.* p. 53.

posible ataque cuando, por las noches, cruzaba por sitios peligrosos en su zona de trabajo.”¹⁰⁵ Finalmente Colosio y Aburto se encontraron el día 23 de marzo de 1994 aproximadamente a las 17:00 después del mitin del candidato priísta en Lomas Taurinas, cuando Aburto mata ¿de un tiro? a Colosio.

De inmediato hubo sucesos inexplicables para el sistema político priísta y en especial para el sistema de justicia que investigaba el caso Colosio, por ejemplo, ese mismo día después del mitin aprehendieron a Antonio Sánchez Ortega quien hula, con la camisa manchada de sangre, a través de un túnel cuando fue detenido por los elementos a cargo del Jefe de Seguridad Pública de la entidad federativa, Federico Benítez López. Antonio quedó en libertad y el Jefe de Policía que lo había detenido fue asesinado el 28 de abril del mismo año. Asimismo, ocurren 5 asesinatos más en Baja California el mismo 23 de marzo los cuales se relacionan con desertores del grupo de los “tucanes”. La reacción oficial fue la designación de Santiago Oñate Laborde como fiscal especial para investigar el asesinato, mientras el periódico Summa confirmaba que, de acuerdo con los resultados de la autopsia, fueron dos o más las personas que dispararon contra Colosio ya que se utilizaron dos armas: una 9 mm y otra calibre 38; que el disparo hecho a la cabeza fue ejecutado del lado derecho de Colosio, pero el disparo del abdomen fue hecho desde el lado izquierdo; y finalmente que el diámetro de los orificios es distinto, lo que confirma que se trata de dos armas. Asimismo, 46 de 80 “tucanes” son llevados a declarar y uno de ellos, Roberto Cárdenas Sánchez, quien fue funcionario del penal de Tijuana, tiene una orden de aprehensión en su contra por su responsabilidad en una fuga de reos realizada en 1992, entre los reos fugados estaba Mario Aburto.¹⁰⁶

Se establecen tres líneas de investigación: 1) una sobre el gobierno federal dirigido entonces por Salinas de Gortari; 2) otra sobre las fracturas en el PRI; y 3) la última relacionada con el narcotráfico. Finalmente la versión oficial se da el 13 de julio de 1994, apenas 4 meses después, el subprocurador del caso Colosio, Miguel Montes García, informó que el único autor material e intelectual del asesinato del candidato priísta fue Mario Aburto Martínez descartando las hipótesis de “acción concertada” que implicaban las tres líneas de investigación mencionadas. Se intentó dar carpetazo al asunto.

B. El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.

Francisco Ruiz Massieu fue gobernador de Guerrero de 1988 al 31 de mayo de 1993, cuando fue nombrado Director General del Infonavit, puesto que ocupó hasta el 13 de mayo de 1994, fecha en que arriba a la Secretaría General del PRI para posteriormente ser electo diputado plurinominal por ese

¹⁰⁵ Alamilla Sandoval, Nora, *Los propósitos trunco de una reforma presidencial : el caso Colosio*, México, tesis de Licenciatura en Comunicación y Periodismo, UNAM, 1996, p. 33

¹⁰⁶ Cfr. Hernández Rodríguez, Edgar, *Colosio... un crimen político* (reportaje), México, tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UNAM, 1995, p. 47

partido en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en las elecciones del 21 de agosto de 1994, donde asumiría el cargo de coordinador de la bancada priista.

El día 28 de septiembre de 1994 Francisco Ruiz Massieu asistió a un desayuno con 180 diputados electos del PRI en las oficinas del CNOP, enfrente del monumento a la Revolución. Eran las 9:30 cuando Ruiz Massieu salió del desayuno aún acompañado de los diputados Heriberto Galindo y Roberto Ortega, así como de su guardaespaldas y pidió a su chofer que se fuera en el auto de atrás mientras abordaba como conductor de su Buick de cuatro puertas. Al momento de intentar las primeras maniobras para arrancar el auto un individuo vestido con pantalón de mezclilla, camisa azul, chamarra negra y zapatos tenis se le acercó lentamente por la ventanilla lateral, saco una metralleta calibre 9 mm y disparó sólo un tiro a quemarropa contra Francisco Ruiz Massieu, ya que inmediatamente su arma se encasquillo y no salió ningún tiro más. De inmediato se echo a correr donde lo esperaba una camioneta para llevarlo pero le salió al paso un policía bancario, José Rodríguez, que no estaba incluido en el plan y quien logró detener al homicida. Ruiz Massieu fue subido a una ambulancia de la Cruz Roja y llevado al hospital español donde falleció a las 10:30.

A diferencia del asesinato de Colosio, en este caso de inmediato se mencionaron nombres de integrantes del PRI como autores intelectuales del homicidio. Así, el 29 de septiembre de 1994, la PGR señala como cómplices a Fernando Rodríguez González y a Ángel Cantú Narváez; el 30 de septiembre el asesino confeso identifica como autor intelectual del crimen al diputado priista Manuel Muñoz Rocha y señaló la posible participación de otros legisladores. El 1º de octubre, Carlos Ángel Cantú Narváez se entregó a las autoridades a través de una estación televisora. El hermano del occiso y subprocurador de la PGR, Mario Ruiz Massieu, se hizo cargo de las investigaciones. La PGR abordó la investigación desde una diversidad de hipótesis de investigación, pero finalmente se consolidaron tres líneas: 1) la que miraba al crimen como un hecho estrictamente político a partir de una disputa entre dos grupos del PRI; 2) la que culpaba a los narcotraficantes pero por las medidas que el gobierno había tomado en su contra; 3) una fusión entre las dos líneas anteriores pero en donde la disputa se desarrollaba a partir de los vínculos del narco con el poder político.

El 27 de octubre de 1994 Mario Ruiz Massieu se reunió con varios integrantes del PRI, donde los desacuerdos alcanzaron su punto máximo. Por un lado estaba Ignacio Pichardo Pagaza, Fernando Ortiz Arana, Gerardo Borrego, Pedro Ojeda Paullada, Gustavo Carvajal y Maria de los Ángeles Moreno quienes pedían que el diputado tamaulipeco Manuel Muñoz Rocha, así como su secretario particular Fernando Rodríguez González, fueran considerados los únicos responsables para garantizar el prestigio del PRI. Mientras que tanto el subprocurador como algunos diputados guerrerenses y

miembros de la CTM pedían que se llegara al fondo de las investigaciones.¹⁰⁷ No es sino hasta el 14 de noviembre, mes y medio después del asesinato, que la Comisión de Honor y Justicia del PRI resolvió expulsar a Muñoz Rocha confirmándose la medida una semana después. Para el PRI había resultado más sencillo y rápido nombrar otro Secretario General y a un coordinador de su diputación que expulsar a un homicida.

Finalmente, después de varias disputas con los integrantes del PRI, Mario Ruiz Massieu dejó el cargo el 23 de noviembre de 1994 junto con un informe de la investigación del homicidio de su hermano, el cual fue entregado ante notario público, donde – decía el subprocurador – estaban las pruebas que demostraban que Ignacio Pichardo Pagaza, María de los Ángeles Moreno y el entonces procurador de la República Humberto Benítez Treviño habían participado de alguna forma en el homicidio de Francisco Ruiz Massieu. Esta declaración del subprocurador fue complementada por Heberto Castillo quien de inmediato aseguró que las tres personas mencionadas e identificadas como participes en el homicidio son del mismo grupo de poder; incluso, afirmaba Heberto, algunos de ellos estaban involucrados con el tráfico de drogas como Carlos Hank González y Carlos Hank Rhon.¹⁰⁸

Con esta presentación del caso terminó la investigación por parte de Mario Ruiz Massieu aunque no con ello se dio carpetazo a las líneas de investigación. Lo importante aquí es sobresaltar este hecho sucedido precisamente en 1994 como elemento de acreditación de la crisis política que vivía especialmente el partido en el poder, independientemente de la extraña forma en que posteriormente se culpó del homicidio a Raúl Salinas de Gortari y al propio Mario Ruiz Massieu quien terminó suicidándose en una cárcel de Estados Unidos en medio de un litigio de extradición.

C. Consecuencias de ambos atentados.

La primera consecuencia fue la pérdida de popularidad de los creadores del “México moderno neoliberal”, en efecto, la popularidad de los “modernizadores mexicanos” caía a partir de las fracturas del PRI y la indefinición de Camacho Solís. Por ejemplo, el Gabinete de Estudios de Opinión realizó dos encuestas preguntando si estaban de acuerdo con el funcionamiento de la democracia; en enero de 1994 el 42 % de los entrevistados señalaban que estaban de acuerdo mientras que tres meses después la cifra había caído seis puntos; también la imagen de Carlos Salinas de Gortari perdió 9 puntos en el mismo lapso. El salinismo iba en picada al momento que resurgía el fantasma de 1988; Carlos Salinas de Gortari terminaba el sexenio como lo empezó, con un grave problema de legitimidad.

¹⁰⁷ Cfr. Trueba Lara, José Luis, *El derrumbe: del asesinato de Ruiz Massieu al gobierno de Ernesto Zedillo*, México, Planeta, Colección México Vivo, enero de 1995, p. 57.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibid.* p. 111.

La segunda consecuencia, aún más importante que la primera, es la muestra de un rompimiento en el otrora partido del gobierno, que por la posición gubernamental que conservaba aún en 1994 implicaba una crisis general de la clase política dominante. El antiguo régimen de orden donde todos obedecían la línea marcada por el Presidente comenzaba a romperse y algunos politólogos definitivamente explican las muertes de 1994 como parte de una disputa por el poder al interno del PRI. Por ejemplo, Manuel Zúñiga afirma que "... su muerte [refiriéndose a Francisco Ruiz Massieu] es explicable como resultado de los enfrentamientos entre los denominados dinosaurios y los modernizadores (o políticos versus tecnócratas) dentro del PRI. Los nexos entre el poder y el asesinato del secretario de Ruiz Massieu ya no podrían ser ocultos por más tiempo: era claro que los propios priistas habían asesinado a su Secretario General, era claro que el equilibrio de fuerzas al interior del sistema político mexicano se había roto para dar paso a la violencia. A partir de ese momento, el régimen de la Revolución terminó de perder su principal argumento para justificar su existencia: el PRI ya no era capaz de garantizar la paz social."¹⁰⁹ En el mismo sentido, José Luis Trueba concluye que "... Los grupos de poder del partido oficial que habían perdido su fuerza a raíz de la recomposición política que inició el régimen y, junto con aquellos que habían vivido en carne propia una de las máximas de Carlos Salinas de Gortari (a la gente se le puede utilizar y eliminar cuando ya no es útil, [bajo el amparo de] una estrategia simple: úsese y deséchese) estaban dispuestas a recuperar, casi a cualquier costo, el terreno perdido."¹¹⁰

La fractura en la clase política dominante, y en especial del PRI, existieron a partir de la llegada de los tecnócratas al partido teniendo como primer síntoma la salida de Cuauhtemoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez. Esta fractura no sólo permaneció latente sino que se ha agrandado dentro del propio PRI. De esta forma, las candidaturas que se sucedieron desde Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo han tenido por objeto posibilitar la continuidad del proyecto tecnocrático de nación y salvaguardar la integridad del sucesor¹¹¹, candidaturas que se sustentaron en la pérdida de fuerza de los sectores tradicionales del PRI y que no garantizaron el equilibrio al interior del partido. Los sucesos de 1994 tuvieron como consecuencia la salida de Demetrio Sodi del PRI y la ruptura entre el grupo denominado Democracia 2000 y la dirigencia nacional del partido. Desde entonces y a la fecha se puede observar una disputa por el poder y control del partido entre los dos grupo, los tecnócratas y los dinos, la cual se hizo más nítida después de que el PRI perdiera las elecciones del 2000. Sin embargo, el anuncio del gabinete de Ernesto Zedillo, el último día de noviembre de 1994,

¹⁰⁹ Zúñiga Aguilar, Manuel, *La democracia electoral en México: génesis, avances, controversias y propuestas de la reforma electoral de 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, tesis de Maestría en Ciencia Política, UNAM, 1999, p. 67 - 68.

¹¹⁰ Trueba Lara, José Luis, *El derrumbe: del asesinato de Ruiz Massieu al gobierno de Ernesto Zedillo*, op. cit. p. 14. Tanto los paréntesis como los corchetes son del autor.

¹¹¹ Hecho del que no se escapa Vicente Fox aunque su partido no sea el PRI.

trata de remediar la crisis política. Julia Carabias, quien había militado en el PSUM y era investigadora de la UNAM se convirtió en la titular de la Secretaría de Pesca; la PGR fue entregada a un militante del PAN, Antonio Lozano Gracia; a Ignacio Pichardo Pagaza, acusado del homicidio de Francisco Ruiz Massieu, se encargó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal lo que fue entendido como una muestra del poder que aún mantenía el grupo Atlacomulco. Finalmente, el sábado 3 de diciembre de 1994, María de los Angeles Moreno fue ungida como presidenta nacional del PRI.

Pese al intento de recomposición del bloque gobernante, lo que queda de manifiesto es el resurgimiento de la violencia política al interno del partido en el poder, la cual no se observaba desde hace varios años en México. Concluye Paulina Fernández Christlieb que "...Quizá el factor que más contribuyó a la crisis del régimen en el periodo del gobierno iniciado en 1988 fue la violación constante del Estado de derecho, empezando por la cúpula del poder... A esta ruptura y abandono de las reglas no escritas del juego político que el régimen priista había construido, aplicado y aprendido a lo largo de décadas, y al nulo respeto por las normas escritas en la legislación vigente, hay que atribuirle el resurgimiento de la violencia que desde los años veinte no aparecía en las pugnas políticas entre grupos próximos a, y en el poder, sustituyendo el entendimiento político, los acuerdos y la disciplina, por el crimen maquinado, por el asesinato político."¹²

La tercera consecuencia fue la crisis que, a partir de los asesinatos, tuvieron algunas instituciones estatales. El hecho de que el PRI fuera un partido en el poder implicaba, en sus rupturas y funcionamiento, así como en la forma de resolver sus diferencias, a las instituciones estatales. La investigación que llevó a cabo la PGR respecto del asesinato tanto de Ruiz Massieu como de Luis Donaldo Colosio no satisfizo a una buena parte de la población, pero en especial, al sector más crítico e informado. Si bien la forma en que el PRI resolvió sus diferencias no molestó a la población en general, si implicó que se acrecentara la pérdida de legitimidad que de por sí existía en determinadas instituciones como son: la PGR, el Ejército, la Secretaría de Gobernación y el Estado Mayor Presidencial. De esta forma, el hecho de que las componendas del PRI se resolvieran por medio de las instituciones estatales y no a través de sus propios órganos partidistas influyó en la crisis de legitimidad con que finalizó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Así, el Ejército y en especial el Estado Mayor Presidencial quedó involucrado en el asesinato de Luis Donaldo Colosio a través del general Domiro García Reyes, así como de los militares que participaban en su impresionante séquito de seguridad que no pudo contener a un hombre armado. En los careos y pruebas testimoniales rendidas, los militares argumentaban que sufrían de diversos males como cataratas, diabetes, lesión en rodillas, para explicar

¹² Fernández Christlieb, Paulina, "Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones / CIICH - UNAM, 1996, p. 197.

su ineficiencia en Lomas Taurinas. La Secretaría de Gobernación también quedó mezclada en el homicidio de Colosio cuando se probó que un agente del CISEN, Jorge Antonio Sánchez Ortega, había disparado su arma el día 23 de marzo. La PGR se involucró en ambos casos, tanto en el de Colosio donde el entonces Procurador Diego Valadés y los subprocuradores Miguel Montes y Olga Islas retuvieron información para fortalecer la idea del asesino solitario; como en el caso de Francisco Ruiz Massieu, cuando su propio hermano culpaba al entonces procurador Humberto Benítez Treviño de entorpecer la investigación y participar en el homicidio.

4. Levantamiento armado en Chiapas en 1994.

A mediados de 1992, después de un largo proceso de organización, se reunieron los comités clandestinos y votaron por la opción armada, en esa misma reunión decidieron hacer una movilización el 12 de octubre del mismo año a través de la ANCIEZ, antecedente del EZLN, en San Cristóbal. Durante la manifestación se preparó la ocupación de la ciudad. Tiempo después de la marcha los comités volvieron a reunirse y volvieron a votar a favor de la guerra. En enero de 1993 se creó el Comité Clandestino Revolucionario Indígena – Comandancia General (CCRI-CG) que formalizó la opción armada. A partir de entonces todos los preparativos eran para la madrugada del primero de enero de 1994, cuando el EZLN entró en las calles de San Cristóbal, Ocosingo, Chanal, Altamirano y Las Margaritas en la entidad federativa de Chiapas.

A. Elementos detonadores de la aparición del EZLN.

Son muchos los factores que intervienen en la decisión de tomar las armas en Chiapas, sin embargo, podemos identificar tres elementos detonadores: 1) las modificaciones al artículo 27 constitucional; 2) la caída de los precios de exportaciones agrícolas, especialmente el café; y 3) el Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos y Canadá.

La reforma al artículo 27 constitucional aprobada por el Congreso de la Unión en enero de 1992, tiene dos elementos principales: la terminación del reparto agrario y la posibilidad de que se repartan las parcelas entre los ejidatarios y estas sean cambiadas de régimen ejidal a régimen de propiedad privada y ventas; es decir, la posibilidad de crear nuevas concentraciones de tierra en muy pocas manos. Si bien la nueva ley prohibía los latifundios, al mismo tiempo se permitía que compañías privadas integradas por 25 individuos poseyeran hasta dos mil quinientas hectáreas de tierra irrigada, 5 mil en el caso de tierra de temporal, 10 mil en la tierra para pastura y 20 mil en tierra arbolada. Asimismo, la ley establece que para que las parcelas ejidales pudieran ser vendidas, debía aprobarse tal medida en una asamblea con por lo menos 2/3 de votos a favor, sin embargo, el control y manipulación que a veces se observaba en las asambleas a partir de las rupturas internas a cargo de la CNC podía conducir a que se forzara la toma de decisiones de las asambleas. Aunado a esto, la nueva ley establece la posibilidad de dar las tierras como garantía en los préstamos crediticios, por lo que la tierra no sólo podía ser privatizada a través de su venta sino incluso por medio de los juicios hipotecarios en caso de que el crédito no fuera pagado. Finalmente, lo más angustiante para las comunidades campesinas es que los diversos trámites burocráticos que llevaban años e incluso décadas tramitándose para el reparto agrario, simplemente se esfumaron sin haber obtenido una resolución favorable. Así, llegado el primero de enero de 1994, no sólo inició la guerra del EZLN sino que varias organizaciones indígena –

campesinas, base de apoyo civil del EZLN, aprovecharon el momento para invadir 50 mil hectáreas de tierra buscando forzar al gobierno para que reconociera la permanente necesidad de redistribuir tierras.

El segundo detonador se refiere a la caída de los precios de las exportaciones agrícolas que ha sido una constante desde la apertura y desregulación del comercio. Sin embargo, esta constante tiene una paradoja: mientras que los precios pagados a los productores tienden a caer, los precios pagados por el consumidor final se mantienen o incluso se incrementan, por lo que el costo de la vida no ha disminuido sino que se ha encarecido. Las exportaciones más golpeadas en el caso mexicano han sido el café, el plátano y el cacahuete, que para muchas comunidades indígenas eran su única entrada de dinero. Neil Harvey afirma que "73,742 productores ocupan 228,264 hectáreas de tierra, 91 por ciento de los productores tienen menos de cinco hectáreas mientras que 116 productores privados poseen 12 por ciento del área destinada al cultivo de café. En la región de la selva lacandona, de los 17 mil productores, 93 por ciento posee parcelas menores a dos hectáreas. En junio de 1989 la Organización Internacional del café no pudo ponerse de acuerdo en las cuotas de producción lo que ocasionó la caída del precio mundial en 50 por ciento."¹¹³

Finalmente, la firma del TLCAN es otro de los principales detonadores del movimiento armado, incluso la fecha determinada para iniciar la guerra es precisamente el día que entra en vigor el Tratado. Entre las cláusulas del Tratado de Libre Comercio encontramos las relacionadas a la paulatina "desregulación" y "liberalización" del comercio agrícola, lo que implicaba terminar con los subsidios otorgados a los productores nacionales, en especial los de maíz y frijol, así como acabar con todas las tarifas y aranceles a las importaciones de cereales y legumbres de Estados Unidos y Canadá. No debemos pasar por alto que la mayoría de los indígenas chiapanecos son también campesinos de maíz y café, aunque ha existido una tendencia de conversión a la ganadería. El argumento del gobierno para la firma del TLCAN era la necesidad de atraer inversión extranjera y "modernizar" la infraestructura productiva nacional. Lo cierto es que el campo mexicano, salvo las tierras de los caciques que han tenido una fuerte inyección de capital y se les ha acondicionado con sistemas de riego y producción mecanizada, se encuentra en muy malas condiciones, las suficientes como para no poder competir con el campo estadounidense o canadiense y mucho menos con los inmensos subsidios que sus gobiernos otorgan a los campesinos de los dos países mencionados. Condiciones que empeoran con "el desmantelamiento de los organismos gubernamentales, la reducción del crédito, la eliminación de los precios de garantía para las cosechas y la apertura a importaciones baratas [que] tuvieron efectos perniciosos sobre la mayoría de los campesinos y sus organizaciones."¹¹⁴

¹¹³ Harvey, Neil, *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, México, Ediciones Era, colección Problemas de México, 2000, p. 188 - 189.

¹¹⁴ *Ibid.* p. 182.

Concluimos que "la transición al libre mercado en el México rural estuvo regida por decisiones macroeconómicas muy alejadas de la realidad de los campesinos. Hacia finales de 1989 era evidente que el futuro del sector agrícola estaría subordinado a los objetivos económicos del gobierno de Salinas: la reducción de la inflación a través del control de los precios y los salarios, la privatización de las empresas estatales y la liberalización del comercio. Después de 1989 sólo el maíz y el frijol continuaron gozando de un precio de garantía. En los casos de otros granos, como el sorgo, la soya, el arroz, el trigo y el cártamo, se sustituyeron los precios de garantía por un nuevo esquema en el que los precios son fijados mediante negociaciones entre el gobierno, los productores y los compradores. Pero este nuevo esquema se implantó al mismo tiempo que dejaron de exigirse permisos de importación, lo cual tuvo efectos catastróficos para muchos ejidatarios."¹¹⁵ Esta segunda muerte de la revolución mexicana, como la llama Lorenzo Meyer, significó un rompimiento con la política populista y la implantación total del modelo neoliberal, sin embargo, era un rompimiento que no ofrecía garantías de un futuro mejor para los económicamente desfavorecidos.

B. Consecuencias políticas y sociales de la aparición del EZLN.

La primera consecuencia de la aparición del EZLN es la evocación del México real, no el planteado por el sistema neoliberal y en especial por Carlos Salinas de Gortari, sino el que viven diariamente millones de mexicanos. El EZLN inició con el proceso de desmoronamiento de la imagen del entonces presidente y de la supuesta estabilidad social que él había creado. La modernización y la entrada de México al primer mundo se trastoca con la denuncia de injusticia social y miseria extrema que algunos medios nacionales e internacionales señalaron en Chiapas. Se oscureció la sucesión presidencial, los partidos políticos se vieron rebasados por las movilizaciones sociales y las necesidades humanas y el TLCAN pasó totalmente a un segundo plano. Sin embargo, estas son las consecuencias inmediatas de la irrupción armada, existe también una crítica de fondo a todo el sistema político-económico capitalista mexicano.

En efecto, la guerra que declaró el EZLN tiene como antecedente las luchas libertarias de los 70, pero es una guerra declarada contra el orden político-económico impuesto en los 90, es decir, después de la caída del muro de Berlín y del fin del orden bilateral. Es por ello que el EZLN es una de las primeras organizaciones que aborda las contradicciones que serían después rescatadas por los movimientos nacionales e internacionales contra el imperialismo-global. El EZLN es una guerrilla indígena que exige el reconocimiento de su diversidad cultural aunado a su derecho a existir con todas las garantías y derechos políticos y económicos que su calidad de seres humanos implica.

¹¹⁵ *Ibid.* p. 192.

En lo que hace al factor cultural, explica Joan Josep Pujadas que “Indiscutiblemente, la irrupción del zapatismo ha puesto en primer plano, desde una perspectiva que es a la vez local y global, el debate sobre la crisis del Estado liberal, entendido como un Estado homogeneizador y negador de las especificidades políticas, culturales y sociales de los diferentes pueblos o naciones que alberga en su seno... En su dimensión política, se trata, esencialmente, de la crisis de un modelo, el del Estado liberal, que muestra en nuestros días de manera especialmente aguda una doble incapacidad. Por un lado, no sirve para garantizar la protección de los ciudadanos frente a la explotación, ya no sólo de sus respectivas élites nacionales, sino de los agentes económicos globalizados, que encuentran abiertas de manera complaciente las puertas de la soberanía nacional a sus turbias transacciones especulativas. Por otro lado, no sirve (nunca sirvió) para garantizar la diversidad cultural de los pueblos que conforman cada unidad nacional. La desvalorización etnocéntrica y racista de las culturas minoritarias, como manifestaciones obsoletas y arcaicas de la civilización humana, constituye al mismo tiempo, la coartada para su exclusión social y la base para su sometimiento económico y su manipulación política.”¹¹⁶ Así, la recuperación de la discusión del reconocimiento político y las diferencias multiculturales¹¹⁷, se debe al avance del capitalismo-imperial sobre los obstáculos político-culturales que, como anuncia Fossaert, son los siguientes diques a romper a través de la corriente homogeneizadora que pretende evitar las diferencias, no de un patrón cultural definido, sino de un ámbito conductista establecido, el individualista-competencial.

En cuanto a la estructura capitalista mexicana, tenemos que las exigencias del EZLN son de orden político y económico. En los once puntos de la Primera Declaración de la Selva Lacandona hayamos la evolución de los pliegos petitorios de los movimientos nacionales que han caracterizado la resistencia contra el capitalismo. Las peticiones dejan de ser específicas para convertirse en exigencias generales que involucren a la sociedad en su totalidad en busca de un movimiento nacional. Ya no se exige la devolución de tales hectáreas o la libertad de cuantas personas, se exige trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Esta condición de vanguardia, tanto en la comprensión del mundo capitalista como en la evolución de las peticiones, se hace más nítida en la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona, donde afirman que: “Nuestra lucha es por hacemos escuchar, y el mal gobierno grita soberbia y tapa con cañones sus oídos. Nuestra lucha es por el hambre, y el mal gobierno regala plomo y papel a los estómagos de nuestros hijos. Nuestra lucha es por un techo digno, y el mal gobierno destruye nuestra casa y nuestra historia. Nuestra lucha es por el saber, y el mal gobierno reparte ignorancia y desprecio. Nuestra lucha es por la tierra, y el mal

¹¹⁶ Fernández Christlieb, Paulina y Carlos Sirvent (coordinadores), *La marcha del E.Z.L.N. al Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Gernika, 2001, p. 70 – 72.

¹¹⁷ Recuperación que se ha dado tanto por la izquierda como por importantes ideólogos liberales como Amy Gutman, Charles Taylor y en especial Will Kymlicka

gobierno ofrece cementerios. Nuestra lucha es por un trabajo justo y digno, y el mal gobierno compra y vende cuerpos y vergüenza. Nuestra lucha es por la vida, y el mal gobierno oferta muerte como futuro. Nuestra lucha es por el respeto a nuestro derecho a gobernar y gobernarnos, y el mal gobierno impone a los más la ley de los menos. Nuestra lucha es por la libertad para el pensamiento y el caminar, y el mal gobierno pone cárceles y tumbas. Nuestra lucha es por la justicia, y el mal gobierno se llena de criminales y asesinos. Nuestra lucha es por la historia, y el mal gobierno propone olvido. Nuestra lucha es por la Patria, y el mal gobierno sueña con la bandera y la lengua extranjeras. Nuestra lucha es por la paz, y el mal gobierno anuncia guerra y destrucción. Techo, tierra, trabajo, pan, salud, educación, independencia, democracia, libertad, justicia y paz. Estas fueron nuestras banderas en la madrugada de 1994. Estas fueron nuestras demandas en la larga noche de los 500 años. Estas son, hoy, nuestras exigencias."¹¹⁸ Estas exigencias están evidentemente relacionadas con una necesaria redistribución de la riqueza que implique la satisfacción de las necesidades básicas de todo ser humano que se resumen en los 11 puntos antes mencionados y se clarifican con el "para todos todo, para nosotros nada." Asimismo, el carácter sistémico de la movilización armada se pone en claro en la agenda de discusión, la cual comprendía: 1) demandas económicas, relacionadas con las graves condiciones de vida; 2) demandas sociales, las cuales comprendían: racismo, marginación, falta de respeto, reconocimiento político, etc; 3) demandas políticas que implicaban la falta de espacios legales de participación; y finalmente 4) el cese a las hostilidades y enfrentamientos violentos que tenía que ver con las garantías ofrecidas a las partes en conflicto. Esta fue la agenda del diálogo que tuvo inicio el 21 de febrero de 1994 pero que no llegó a un buen fin.

El factor ideológico relativo al imperialismo-global se observa tanto en los comunicados donde se expresan las peticiones como en la agenda de discusión. El contenido ideológico del EZLN implica los conceptos de aportación latinoamericana a la explicación crítica de la sociedad que Pablo González Casanova menciona, y que son: "1) Independencia política, 2) Orden, 3) Progreso (y Desarrollo), 4) Libertad, 5) Revolución, 6) Marginación, 7) Centro-periferia (y relación de intercambio); 8) Dependencia (con búsqueda de la independencia económica, social y cultural o con un nacionalismo superado y el reconocimiento de un capitalismo global). 9) colonialismo interno. 10) Revolución socialista y revolución moral, 11) Sistemas políticos y sistema de poder, 12) Sociedad informal y formalismo autoritario, y el de sociedad informal neoliberal, 13) Explotación, 14) Pedagogía del oprimido y pedagogía colectiva (con lectura de textos y del mundo), 15) Teología de la Liberación (respeto a la fe y opción por los pobres), 16) Democracia, 17) Posmodernismo radical y construcción del mundo (con lucha y negociación; con autonomías y redes). Se centra [afirma Pablo González

¹¹⁸ Cuarta Declaración de la Selva Lacandona www.ezln.org/documentos/1996/19960101.es.htm

Casanova] en el concepto de Democracia de todos e incluye a las etnias y la sociedad civil. La construcción del poder. El mandar obedeciendo. El todo para todos, para nosotros nada. La dignidad."¹¹⁹ De esta forma, se establece una crítica en principio al orden capitalista mexicano, pero que trasciende a su desenvolvimiento internacional que le da la faceta de imperialismo-global. Nos comenta Manuel Vázquez Montalbán que "de hecho se inscribe como un malestar dentro de lo que llamamos globalización, que es en mi opinión una manera piadosa y englobadora de llamar a algo que durante mucho tiempo se le ha llamado imperialismo; en cualquier caso globalización es una fase del desarrollo capitalista que genera sus propias contradicciones, sus propias expectativas y una de las contradicciones que genera es cómo se integra lo diferente, lo que no ha llegado al status creado por las reglas del juego del capitalismo internacional, como se integra en esa supuesta globalización... ese discurso (el zapatista) conecta con una problemática universalista y es cómo captar, cómo connotar el profundo desorden que implica la propuesta de la globalización. Desorden económico, desorden político, desorden social, desorden cultural disfrazado de uniformidad, de coherencia pero que en definitiva está condenando a la liquidación a aspectos inmensos de la existencia del ser humano y no digamos ya, de las diferencias culturales."¹²⁰ Es este mismo sentido, afirma Pablo González Casanova que bajo este esquema, "la independencia se concibió originalmente como política – como independencia política – ; sólo la experiencia del neocolonialismo, que apareció en los países formalmente independientes, llevó más tarde a postular también la necesidad de la independencia cultural y económica. El orden se concibió con medidas legales de un constitucionalismo que a menudo se quedó en las formas y las metas de una sociedad ideal, mientras el orden real era duramente impuesto por el caudillaje o las oligarquías, y éstos sólo revestían de las formas simbólicas para sacralizarse. El progreso se concibió relacionado con la tecnología, la ciencia y la empresa... La revolución necesaria se enriqueció con las experiencias de movimientos legales y políticos que por las buenas no lograban nada, que con la ley no cambiaban nada..."¹²¹

En el aspecto político la crítica del zapatismo también es incisiva, es importante observar aquí el desarrollo que ha tenido la concepción de la Democracia en México. Marcos Roitman demuestra que "si durante casi tres décadas la discusión tuvo como eje central la pregunta ¿Cómo romper con el subdesarrollo? el debate que se impuso en los años ochenta se centró exclusivamente en cómo recuperar, cuando no construir por primera vez, una forma de gobierno que garantizara el reconocimiento de los derechos humanos, fundamentalmente, los políticos e individuales. Así, la democracia pasó a ser el motor de la discusión. La dicotomía fue a partir de entonces dictadura versus

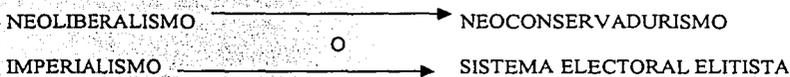
¹¹⁹ González Casanova, Pablo, "Reestructuración de las ciencias sociales", en Pablo González Casanova (coord.) *Ciencias sociales: algunos conceptos validos*, México, CICH-UNAM / Siglo XXI Editores, 1999, p. 7.

¹²⁰ Fernández Christlieb, Paulina y Carlos Sirvent (coordinadores), *op. cit.*, p. 38 – 39.

¹²¹ González Casanova, Pablo, "Reestructuración de las ciencias sociales"... *op. cit.* p. 8 – 9.

democracia.”¹²² Sin embargo, al concepto de democracia, en esta dicotomía y excluyendo al subdesarrollo como elemento de análisis, se le fue despolitizando y pensando únicamente como reglas de juego sin que el juego tuviera contenido en sí mismo. Por eso, uno de los grandes problemas en las votaciones periódicas era que se votaba por un candidato pero no por un contenido político-económico. Roitman lo explica diciendo que “hoy existe una preocupación, casi una obsesión, por encontrar una definición de democracia que deje al margen de la misma la realidad social y económica que necesariamente contiene, buscando asimilar el concepto a un valor universal que justifique las democracias reales de América Latina que surgen a fines de los ochenta, tras la caída, en algunos casos, de las dictaduras militares. Así se intenta plantear la democracia como un conjunto de valores universales sin vinculación a la construcción social de la realidad. Se trata de invertir el proceso de análisis de la democracia situando como eje del problema su dimensión metafísico que aleja la democracia real de una crítica sustantiva, desvinculándola de las formas de dominación política de las clases dominantes. Con ello, se pretende que la democracia pase a representar una concepción a-histórica sin referencia a un proceso de lucha política e ideológica por direccionar el proceso histórico real.”¹²³

Para el EZLN la teoría liberal (que no neoliberal ni neoconservadora) es parte importante de su esquema de acción, la democracia es una de sus peticiones y la contrapone a la democracia elitista impulsada desde los círculos neoconservadores que conforman el actual binomio político – económico:



El EZLN tiene claro que con el actual planteamiento de democracia, incluyendo las elecciones de 1997 y del 2000, lo que se busca “es legitimar políticas económicas excluyentes, pero que en cifras macroeconómicas muestran ciertos resultados que se reflejan en tasas de crecimiento o de disminución de la inflación. Pero no contemplan que su aplicación ha conducido a una pauperización, a una exclusión y llevado a la indigencia...”¹²⁴ Así entendida, la democracia forma parte de un sistema capitalista como complemento político y como forma de control social persuasivo.

Al respecto Norbert Lechner afirma que es “importante resaltar este giro (impulsado por la victoria absoluta de la economía capitalista de mercado y la menor amenaza nuclear) que por ahora caracteriza la política; toda decisión política se encuentra, por así decir, sobredeterminada por su eventual impacto económico. La misma prioridad atribuida a las funciones económicas, sin embargo,

¹²² Roitman Rosenmann, Marcos “Teoría y práctica de la democracia en América Latina” en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coord.) *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – UNAM, 1995, p. 64 – 65.

¹²³ *Ibid.* p. 60.

¹²⁴ *Ibid.* p. 76.

inhibe ver otras dimensiones. Al enfocar exclusiva y unilateralmente la relación entre Estado y mercado se escamotea el problema de fondo: la nueva relación de Estado y sociedad.¹²⁵ Esta victoria de la economía capitalista sobre la política incluye a los partidos políticos, para quienes lo principal es ganar puestos de elección sobre el cumplimiento de cualquier programa político con el establecimiento de principios estrictamente pragmáticos. Esta misma prioridad, ganar elecciones, es el elemento que condujo a la democracia a un vacío de contenido, como lo explica Roitman, sobre el cual únicamente se establecen una serie de reglas en la competencia electoral que conllevan a una pérdida de contenido y de ideología en el actuar partidista que se evidenció en los procesos de Reforma Política del Distrito Federal. Al respecto concluye Lechner que los partidos políticos "...se han quedado sin discurso en tanto interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y estructurar la diversidad de intereses y opciones en torno a algunos ejes básicos. Carecen no sólo de discurso ideológico sino igualmente de discurso programático en tanto propuesta de futuro con la aceleración del tiempo y el consiguiente desvanecimiento del futuro les resulta difícil elaborar un proyecto de país que aglutine y canalice las energías en determinada perspectiva. Parafraseando una conocida tesis de A. Down se podría afirmar que los partidos no ganan elecciones para llevar a cabo sus programas, formulan programas para ganar elecciones y una vez en el gobierno verán día a día lo que pueden hacer."¹²⁶ Esta caracterización del sistema capitalista mexicano que incluye al régimen político y al régimen económico esta evidentemente relacionado con el análisis del concepto "soberanía" que se realizó en el primer capítulo. Ya entonces adelantábamos la pirámide que se observa en la toma de decisiones y cual es el lugar que ocupan los factores reales del poder, el gobierno, los partidos políticos y la población. Así, podemos concluir, junto con Paulina Fernández Christlieb que "el abandono de los principios y la pérdida de definición ideológica y programática, propicia que los partidos sólo estén interesados en los espacios de poder que pueden ir ganando con las elecciones, y por lo tanto, sólo les preocupe la sociedad civil, el pueblo, en tanto que está compuesto de ciudadanos, y sólo acuden a este pueblo cuando requieren que ejerza su función de elector ratificando a los candidatos que los partidos previamente escogieron..."¹²⁷ y es en este contexto que se formulan las reformas electorales del DF.

C. Reacción gubernamental ante el EZLN.

La primera reacción gubernamental necesariamente fue la confrontación armada, no podía ser de otro modo puesto que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional declaraba la guerra al gobierno mexicano. Sin embargo, se observa también una minimización del conflicto armado. Para Carlos

¹²⁵ Lechner, Norbert, "¿Porqué la política ya no es lo que fue?, en *Leviatán*, Madrid, No. 63, 1996, p. 67.

¹²⁶ *Ibid.* p. 71.

¹²⁷ Fernández Christlieb, Paulina, "Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy"... *op. cit.* p. 203.

Salinas el EZLN no era más que "un alzamiento provocado por intereses de un grupo político que se propuso en vano desestabilizar su régimen e impedir las elecciones del 21 de agosto..."¹²⁸ No hayamos nada nuevo, Carlos Fazio argumenta que "el discurso del poder es homogéneo. Los que mandan siempre representan la civilización, el progreso, la autoridad, la ley. También encarnan a la democracia. Como son civilizados, progresistas y democráticos, ellos fijan las reglas del juego y sus administradores clasistas, con sus técnicos, sus burócratas y sus fuerzas del orden cuidan que la ley se cumpla y la civilización progrese. A menudo quienes no juegan el juego como ellos ordenan corren el riesgo de ser estigmatizados. Si el conflicto crece son criminalizados. Los rebeldes se transforman en bárbaros, arcaicos, fundamentalistas, delincuentes, subversivos. Además, como es sabido, y dado que los brutos atrasados no entienden, siempre hay alguien que los manipula. Reaparece la vieja categoría de los que están detrás; las famosas fuerzas extrañas. Para unos y otros la receta del régimen es recurrente: cooptación o represión."¹²⁹ Como vemos, el gobierno desecha desde un principio las causas sociales del movimiento armado, no eran más que "expertos de la violencia", como les llamo Salinas. Esta fue la respuesta del gobierno mexicano y de la élite político-económica en general.

Con lo que no contaba el bloque dominante era con la movilización social que se generaría principalmente en el Distrito Federal y que pedía evitar la represión en contra de los indígenas. "Para el 6 de enero la situación se había agravado. En un discurso a la nación, el presidente Salinas de Gortari intentaba demostrar que había unidad en el gobierno y un programa de acciones en cada dependencia para afrontar y resolver el conflicto limitado – decía – a cuatro municipios. Se trata, insistía, no de un levantamiento indígena, sino un movimiento con una dirigencia de origen nacional y extranjera. El gobierno ha hecho todo lo posible para evitar la violencia..."¹³⁰ Ante la constante visión reduccionista del gobierno para limitar un conflicto social a tan sólo cuatro municipios, en Puebla y Michoacán se dinamitaron dos torres de conducción eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad y al día siguiente en pleno Distrito Federal, en plaza universidad, explotó un coche bomba.

Finalmente, la medida militar era la más inoportuna para terminar con el movimiento, como demuestra Montemayor, el EZLN aparece con mil combatientes y tenía mil más en reserva, así como alrededor de 10,000 civiles que eran su base de apoyo por lo que apostar a la eliminación militar del movimiento implicaba un cerco omnipotente y destructivo que acarrearía un costo político sumamente importante. El EZLN apareció como fuerza militar y como fuerza política, la primera parte del proyecto de levantamiento ya se había echado a andar y con éxito, todos los ojos no sólo de México

¹²⁸ Montemayor, Carlos, *Chiapas, la rebelión indígena de México*. México, Joaquín Mortiz, 1997, p. 64.

¹²⁹ Fazio, Carlos, "Los que están detrás" en *La Jornada*, México, 29 de julio del 2002, p. 19.

¹³⁰ Alamilla Sandoval, Nora, *Los propósitos trunco de una reforma presidencial: el caso Colosio*, México, tesis de Licenciatura en Comunicación y Periodismo, UNAM, 1996, p. 27.

sino de buena parte del mundo se pusieron en Chiapas y ante la legitimidad que de inmediato obtuvo una revuelta indígena, el movimiento armado debía dar paso a la política.

La guerrilla de Chiapas recordó a muchos que el movimiento armado en México, a pesar de no haber alcanzado la intensidad que tuvo en otras partes como Guatemala, Nicaragua o Cuba y que tiene aún en lugares como Colombia, es una realidad que se mantiene viva desde el 23 de septiembre de 1965, cuando un grupo de jóvenes guerrilleros quiso tomar por asalto un cuartel militar en la sierra de Chihuahua, e incluso desde los 50 con el movimiento de Rubén Jaramillo en Morelos. Una realidad de altibajos, de apariciones en la luz pública y desapariciones pero de trabajo constante. Cuando al EZLN se le pregunta por qué había escogido las armas, contestaron: "lo que condujo a la decisión de tomar las armas fue la imposibilidad de efectuar cambios a través de los canales legales. Los zapatistas estaban dispuestos a arriesgar su vida para ser escuchados, para iniciar un diálogo con otros, para ser tratados como iguales, para ser respetados por sus diferencias y para ganar el derecho a tener derechos."¹³¹ "...La opción no era de vida o muerte, sino que se planteaba como una muerte digna o una muerte indigna."¹³²

Precisamente porque la vía militar no era viable para el gobierno de México, y porque los partidos políticos ya estaban sumergidos en la lógica político – electoral antes mencionada, es que la respuesta gubernamental al zapatismo se diluyó en algunas modificaciones al sistema electoral. En efecto, el concepto de democracia pensado desde la "izquierda electoral mexicana", desde el PRD y sus antecedentes, es disminuido y expresado en términos estrictamente electorales, dentro del marco neoliberal – neoconservador que conforma el sistema político mexicano y que es también fuente de crítica del EZLN, teniendo como fin el respeto del voto ciudadano, por un lado, y que el PRI dejara de ser un partido de Estado, por el otro.¹³³ En cuanto a la función de los partidos, concluye Paulina Fernández que "en nombre de la democracia representativa se avanzaba con gran rapidez en la ruta que llevó a los partidos políticos en general, no sólo en México, a sustituir a la sociedad marginándola y hablando siempre en su nombre para legitimar sus requerimientos, que generalmente no han atendido las demandas sociales sino las necesidades del partido, o del aparato de ese partido, para decirlo con más propiedad."¹³⁴ Y es porque los partidos políticos se encuentran actuando bajo esta lógica al generarse el levantamiento armado de Chiapas, y desde mucho antes, que los representantes de dichos partidos firmaron y publicaron un compromiso que tenía por objeto cerrar el paso a cualquier otro tipo

¹³¹ Harvey, Neil, *op. cit.* p. 235.

¹³² Montemayor, Carlos, *op. cit.* p. 139.

¹³³ Cfr. Fernández Christlieb, Paulina, "Desde el pasado del PRD, por las reformas electorales" en Arturo Anguiano (coord.), *Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*, México, UAM – Unidad Xochimilco, 2001, p. 177.

¹³⁴ *Ibid.* p. 185.

de fuerza política y de espacio que no fuera el planteado por la vía electoral. La finalidad era invitar a la sociedad civil a que se sumara al juego electoral en una jornada que resultara creíble.

Así, la única modificación que se realizó frente a las peticiones de ciudadanización de la democracia y de justicia social fue la constitución de Consejeros Ciudadanos que por supuesto no eran designados ni propuestos por los ciudadanos. En efecto, ante la petición de intervención de los ciudadanos en el sistema electoral y en la toma de decisiones políticas fundamentales los partidos políticos acordaron cambiar a los Consejeros Magistrados propuestos por el ejecutivo federal por los Consejeros Ciudadanos designados ahora por los partidos políticos a través de la Cámara de Diputados, finalmente el Consejo General del IFE también se integraría por los representantes de cada partido.¹³⁵

Vemos que el levantamiento zapatista crítica al sistema político y económico capitalista mexicano desde lo más profundo de sus raíces y desde diversas perspectivas por lo que es la respuesta mejor combinada ante las consecuencias sociales del cambio estatal – estructural iniciado en la presidencia de Miguel de la Madrid.

¹³⁵ Cfr. *Ibid.* p.196. Y Fernández Christlieb, Paulina, "Transición a la democracia: ni pedida ni pactada", en Varios autores, *La transición difícil*, México, La Jornada Ediciones, 1998, p. 50.

5 Crisis económica de diciembre de 1994 y 1995.

Dos fueron las vertientes que tomó la crisis económica de 1994 y 1995. La primera es estrictamente del sistema financiero, y es la primera que se observa durante todo el año de 1994 y que finalmente explota en diciembre. La segunda es una crisis bancaria que si bien arranca de igual forma en 1994, su desarrollo se prolonga hasta 1995. Las explicaciones que se dieron respecto de esta crisis económica fue desde culpar al EZLN por espantar a los inversionistas quienes "perdieron la confianza en México" hasta quienes la consideraban como resultado de factores externos y fuera del alcance de los gobernantes mexicanos. Sin embargo, la explicación a la crisis financiera y bancaria es más compleja.

A. La crisis del sistema financiero.

La crisis del sistema financiero comenzó a gestarse desde el periodo de apertura comercial promovido a partir de 1987, el cual tuvo como consecuencia un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos que llegó a ser de casi 29 mil mdd a finales de 1994. Veamos la estadística:

DÉFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE EN MILES DE MILLONES DE DOLARES.							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cuenta Corriente	- 2.4	-5.8	-7.5	-14.6	-24.4	-23.4	-28.8
Ingresos	42.1	48.1	56.1	58.1	61.7	67.6	78.1
Egresos	44.5	53.9	63.5	72.7	86.1	91.2	106.9

Fuente:¹³⁶

Este déficit en la cuenta corriente, que no significa otras cosa más que el gobierno estaba haciendo un gasto superior a sus ingresos, fue menospreciado por Salinas aduciendo que no importaba porque era pagado mediante las cuentas de capital, es decir, la deuda pública interna, en especial de corto plazo, que adquirirían capitales especulativos internacionales primero en pesos y posteriormente en dólares. Ahora bien, este capital especulativo se movilizaba de conformidad a las condiciones de cada país, es decir, a tasas de interés, a posibilidad de pago y en especial a las condiciones sociopolíticas que garantizaran estabilidad para poder cobrar las sumas que invertían y por supuesto los réditos que hacían atractivo a un país para invertir. Todos estos elementos conforman el elemento conocido como "confianza de los inversores" el cual es sumamente subjetivo y en muchas ocasiones se reduce a que el gobierno en turno realice las reformas que le convienen al capital inversionista para obtener una mayor ganancia.

De esta guisa, la aparición del EZLN modificó la "confianza" de los inversores por elementos sociopolíticos, sin embargo las ganancias por especulación seguían siendo atractivas y ganar dinero es lo que interesa a estos capitales. No obstante, el homicidio de Colosio tuvo una resonancia distinta, en

¹³⁶ Zúñiga Aguilar, Manuel, *op. cit.* p. 75.

este caso no se trataba de una erupción de la clase popular, a la cual se han venido acostumbrando los capitalistas por su cotidianeidad, pero ahora se trataba de la fractura en la propia clase política y en el partido en el poder que formaba la estructura dominante. Por esta razón, de inmediato los Estados Unidos otorgaron al país un crédito por 6 mil millones de dólares, la finalidad era dar un aviso a todos los inversionistas de que su dinero sería pagado en tiempo y forma incluyendo los intereses, de otra manera lo que hubiera sucedido es la salida de capitales de todas partes: la Bolsa Mexicana de Valores, las cuentas bancarias, los bonos gubernamentales otorgados tanto en pesos como en dólares, etc, con la consiguiente conversión de pesos a dólares para que "el capital quede resguardado de cualquier caída del peso". También desde el 23 de marzo de 1994 comenzaron a utilizarse las reservas monetarias para abaratar el dólar e impedir presiones inflacionarias a la vez que se aumentaban las tasas de interés para otorgar un beneficio extra a los ahorradores extranjeros que invirtieron en bancos mexicanos. La finalidad era mantener al peso frente al dólar. Observemos la forma en que se utilizaron las reservas internacionales:

RESERVAS INTERNACIONALES DURANTE 1994 EN MILES DE MILLONES DE DOLARES.					
ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
25.2	28.5	27.9	17.6	17.2	16.9
JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
13.8	16.1	16.8	15.9	16.5	6.4

Fuente ¹³⁷

Como podemos ver, las principales conversiones de los dólares de las reservas internacionales para ocupar los lugares que dejaban los pesos de inversionistas nacionales y extranjeros que salían del mercado mexicano y eran cambiados a dólares se da en el mes de abril. Para diciembre de 1994, la evidente salida de capitales especulativos era masiva y se estaba agotando la reserva en dólares por lo que nada podría evitar una franca quiebra del país. La consecuencia inmediata de dicha quiebra, por falta de dólares, hubiera sido la imposibilidad de pagar tanto los bonos que comprenden la deuda interna del país contratada en dólares con capitalistas especuladores como la propia deuda externa, no se tenían dólares para ello.

El problema había sido que la inversión extranjera no se había realizado en factores productivos (directa), sino en el sistema financiero y bancario por lo que en cualquier momento los inversores podían solicitar su capital (indirecta). Es a partir de 1989 que la economía mexicana tiene este cambio donde la inversión extranjera indirecta comienza a crecer por encima de la directa. Observemos el siguiente cuadro:

¹³⁷ *Ibid.* p. 78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INVERSIÓN ESPECULATIVA EN MILLONES DE DÓLARES.									
1984		1985		1986		1987		1988	
Directa	391.0	Directa	490.5	Directa	1522.0	Directa	3247.2	Directa	2594.7
Indirecta	0	Indirecta	0	Indirecta	0	Indirecta	0	Indirecta	0
Total	391.0	Total	490.5	Total	1522.0	Total	3247.2	Total	2594.7
1989		1990		1991		1992		1993	
Directa	3036.9	Directa	2633.2	Directa	4761.5	Directa	4392.8	Directa	4990.0
Indirecta	493.3	Indirecta	1994.5	Indirecta	12742.5	Indirecta	18010.8	Indirecta	24431.0
Total	3530.2	Total	4627.7	Total	17504.0	Total	22403.6	Total	29421.0

Fuente¹³⁵

Como podemos observar, para 1993 la inversión extranjera indirecta ya había superado en 500 por ciento a la directa y el problema fue cuando todos los inversionistas, ante la probabilidad de que México se declarara en moratoria de pago, o que el peso se depreciara para quienes habían invertido en moneda nacional, prefirieron solicitar su dinero. Otra forma mediante la cual el gobierno de México pretendió mantener a los inversionistas especulativos fue cambiando los bonos de quienes habían contratado deuda interna en pesos por bonos de contratación en dólares para que así, en caso de existir una devaluación del peso, los inversionistas no vieran menguadas sus ganancias. Observemos la siguiente tabla:

EMISIÓN DE DEUDA INTERNA DE 1994 EN MILLONES DE DÓLARES						
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
CETES	49.1	53.4	50.8	35.9	32.9	30.8
BONDES	3	2.3	2.5	0.8	0.9	1.9
TESOBONOS	4.5	5.7	10.3	23.9	30.9	35.5
AJUSTABONOS	13.3	13.9	14.4	11.9	11.7	9.9
TOTAL	69.8	75.3	78.1	72.6	76.3	78.2
	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
CETES	26.8	25.1	24.1	24.7	19	13.5
BONDES	1.7	0.6	0.5	0.6	0.2	0.2
TESOBONOS	45.5	53.5	52.6	51.8	54.9	87.8
AJUSTABONOS	8.4	5.6	6.3	5.7	4	2.8
TOTAL	82.4	84.8	83.5	82.7	78.1	104.2

Fuente¹³⁷

La sustitución de valores en pesos se dio entre los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) y los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS), los primeros pactados en pesos y los segundos en dólares. Como se observa, los CETES pasaron de 49 millones de dólares en enero de 1994 a 13.5 millones de dólares en diciembre del mismo año; mientras que los TESOBONOS pasaron de 4.5 mdd a 87.8 mdd en el mismo periodo. Ahora bien, la sustitución no fue uniforme, ya que los CETES disminuyeron en 36 mdd pero los TESOBONOS aumentaron en 83 mdd, es decir, se emitieron

¹³⁸ Ibid. p. 77.

¹³⁹ Ibid. p. 79.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

títulos con valor y tasas de interés en dólares que a partir de marzo de 1994 se comenzaron a colocar en exceso, aumentando la deuda interna de corto plazo del Estado.

Así, con una falta de dólares y una inflada deuda interna, arribamos al 19 de diciembre de 1994, cuando el reciente gobierno de Ernesto Zedillo anuncia una devaluación inicial del peso del 15% de su valor ante el dólar. Este anuncio precipitó la salida de capitales que ya se venía observando, de forma tal que la devaluación inicial del 15% se convirtió en una del 100%; si bien es cierto que el principal eje de la crisis fue la política económica del gobierno, también lo es que quien realmente tenía el control sobre el sistema financiero, como quedó demostrado, eran los capitalistas especuladores tanto nacionales como extranjeros que en cuanto vieron peligrar sus ganancias lograron la mayor quiebra del país en tan sólo unos días a través del retiro masivo de sus inversiones indirectas en lo que fue llamado "la primera crisis global".

Harald Schumann nos comenta que a partir del anuncio de devaluación en un 15 % "...En todo el mundo, especialmente en los grandes bancos de la neoyorquina Wall Street, así como en los fondos de inversión vinculados a ellos, el pánico se extendió entre los administradores de los depósitos privados. Habían invertido más de 50,000 millones de dólares en empréstitos del Estado mexicano, acciones y obligaciones. Al fin y al cabo, hasta entonces México tenía fama de haberse convertido en un Estado sólido desde el punto de vista político-financiero, que había cumplido plenamente todas las instrucciones del FMI para el saneamiento del Estado y la economía. Pero ahora, una masiva pérdida de valor amenazaba el patrimonio de los inversores extranjeros. Quien pudo hacerlo, sacó – como habían hecho ya los insiders mexicanos – el dinero de México."¹⁴⁰

La reacción del entonces presidente de EUA, Clinton, fue el anuncio de que México sería apoyado con un crédito de 40,000 millones de dólares por los Estados Unidos, por lo que los inversores no debían temer por sus pagos. Sin embargo, la situación empeoró, los inversores que suponían que México ya no tenía dólares ahora lo sabían y se aprestaban a solicitar sus pagos y a cambiar las divisas mexicanas. Asimismo, existía una reciente mayoría republicana en el Congreso estadounidense que no aseguraba que Clinton pudiera obtener el préstamo que anunciaba. El Banco de México seguía cambiando sus reservas de dólares a pesos, al ritmo de 500 millones de dólares diarios pero la cotización seguía cayendo. Lo peor estaba por venir, a partir del 12 de enero, cuando aún se pensaba que las crisis económicas nacionales era de carácter local o regional, la mundialización de la crisis como efecto de la globalización tuvo sus primeros efectos. Todas las bolsas importantes del mundo, desde Singapur hasta Nueva York pasando por Londres, comenzaron a caer. Una docena de divisas se vieron bajo presión ante la conversión masiva de divisas nacionales por dólares, marcos, francos suizos

¹⁴⁰ Martín, Hans-Peter y Harald Schumann, *La trampa de la Globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, España, Taurus, colección pensamiento, 1998, p. 56.

y yenes. Cayó lo mismo el peso argentino que el zloty polaco o el baht tailandés, las presiones se dieron incluso en Hungría e Indonesia, es decir, en lugares que económicamente no estaban conectados ni con México ni entre ellos mismos; los tiburones de la especulación habían salido de compras. Así comenzó a funcionar el capitalismo financiero especulativo, a partir de salidas impresionantes de capital devaluaban monedas y valores de empresas que posteriormente comprarían a la mitad de su precio.

Otro problema más se presentaba en el horizonte de la recuperación económica mexicana, los presagios de algunos analistas en el sentido de que la mayoría republicana en el congreso estadounidense negaría el empréstito se cumplían y Clinton se daba a la tarea de conseguir el dinero para evitar que continuara la primera crisis del mundo globalizado. Hans-Peter Martin nos cuenta como se gestionó el crédito proporcionado a México por Estados Unidos, "Poco después de las 20 horas de ese 30 de enero, Panetta, jefe de Gabinete de Clinton, recibió dos llamadas telefónicas: el nuevo ministro de Hacienda mexicano, Guillermo Ortiz, y el líder de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes, Newt Gingrich. El mexicano informó que su país estaba hundido, los últimos dólares de reservas estaban agotados. Si no se detenía la salida de capital, tendría que limitar el cambio del peso y poner fin de golpe a la integración de México en el mercado mundial, llevada a cabo con gran esfuerzo durante diez años. El mensaje de Gingrich no sonaba más optimista; en un tiempo previsible, no habría mayoría en el Congreso que concediera el crédito a México, explicó el republicano a su adversario político en la Casa Blanca. El presidente tendría que asumir solo la responsabilidad, no podía contar con el apoyo del Parlamento... El gabinete de crisis tendría que echar mano del fondo de crisis del gobierno, dotado con 20,000 millones de dólares, sobre el que el presidente de Estados Unidos posee libre disposición en caso de emergencia. Y tendría que pedir el apoyo de otras cajas, porque incluso esta gigantesca suma no era ni con mucho suficiente. La primera llamada de auxilio fue a la central del FMI, en la cercana G-Street."¹⁴¹

Ahora el problema se compartía con el FMI, continua Martin, "Habían comenzado las horas de angustia de Michel Camdessus. En una carrera sin precedentes, el director del FMI ya había recibido la aprobación en las dos semanas anteriores de los órganos decisivos de un pago de ayuda para México por una cuantía de 7,700 millones de dólares, la mayor suma admisible conforme a los vigentes estatutos del FMI. Pero esta medida se había pulverizado, todo el mundo sabía que no bastaba. Se necesitaban otros diez mil millones para salvar a México de la quiebra... En Bonn y París eran las tres de la mañana. La decisión tenía que tomarse esa noche. A la mañana siguiente, se haría público el fracaso del plan de Clinton en el Congreso. Una vez más, recuerda Camdessus, pensó en las llamadas

¹⁴¹ *Ibid.* p. 59.

de advertencia de importantes banqueros y gestores de inversiones neoyorquinos recibidas en los días anteriores. Si el mercado mexicano se hundiera, le habían profetizado, ya no habrá sustento alguno. El temor a crisis similares en otros países en desarrollo pondría en marcha una reacción en cadena cuyo final podía ser un crack financiero mundial. Camdessus se puso en contacto sucesivamente con nueve representantes gubernamentales del directorio ejecutivo del FMI presentes en Washington. A todos los llamados planteó tan sólo una pregunta: ¿Cree usted que en caso de emergencia el director del FMI tiene que actuar de forma completamente autónoma?... El francés se saltó todas las reglas del Fondo, arriesgó su empleo y la reputación de su institución e hizo saber a Clinton que el FMI respaldaba otros diez mil millones, en total pues 17,700 millones de dólares.¹⁴² Este no fue el único riesgo que se corrió esa misma noche, "un riesgo similar asumió poco tiempo después Andrew Crocket, director general del Banco Internacional de Compensación de Pagos (BIC), la asociación mundial de bancos emisores. En su sede de Basilea eran ya las siete de la mañana cuando la FED americana preguntó a Crocket si el BIC participaría en el pacto de apoyo. Sin duda Crocket dijo que hasta ahora sólo se había discutido que el banco de los bancos centrales empezaría con diez mil millones. Pero al interlocutor de Washington le bastaba con eso."¹⁴³

De esta forma, a las 11:15 de la mañana siguiente, en el hotel Marriott de Washington, Clinton daba la noticia de que con la ayuda del FMI, del BIC y del gobierno canadiense, México tendría un apoyo de más de 50,000 millones de dólares por lo que pagaría todas sus deudas. Lo principal siempre fue asegurar el dinero y las ganancias de los inversores especulativos.

B. La crisis del sistema bancario.

En 1990 surge la nueva Ley de Instituciones de Crédito, la cual permite que una institución financiera ofrezca múltiples servicios mediante una o más de sus filiales. Se crean los grupos financieros que, junto con las casas de bolsa, adquirieron 14 de los 18 bancos reprivatizados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, la banca comercial fue relegándose frente a las casas de bolsa a partir de los intereses que en éstas se aventajaban. Esto ocasionó que la capitalización de los bancos fuera lenta. Asimismo, los nuevos dueños de la banca comercial privilegiaron la rentabilidad de corto plazo a fin de recuperar sus inversiones logrando con ello su objetivo, provocar un alto nivel de rendimiento para los accionistas dueños de los bancos en su primera etapa de operación. Pero ¿qué implicó esta primera operación? pues que los bancos comenzaron a otorgar créditos con altas tasas de interés mientras que a la vez se allegaban de fondos en los mercados financieros internacionales los cuales ofrecían dinero con tasas inferiores a las del mercado local. Simplemente

¹⁴² *Ibid.* p. 59 - 60.

¹⁴³ *Idem.*

pedían prestado al capital internacional con tasas de interés relativamente bajas, para prestar ese mismo dinero con tasas de interés más altas. Aquí arribamos a dos conclusiones, el dinero que prestaban los bancos, si bien en parte era de los ahorradores mexicanos, en una buena parte eran fondos adquiridos en el mercado financiero internacional. Así, el dinero que fue salvado de la crisis económica no fue el de la clase media mexicana, como el gobierno hizo pensar a la sociedad en general, sino el del capital prestamista internacional.

Ahora bien, buena parte de la crisis bancaria se debe a la mala administración de los propios banqueros quienes, siguiendo la única regla del capital privado, "obtener más ganancias", se preocuparon más por recuperar la inversión con creces que por capitalizar sus bancos a partir de programas para ahorradores y la supervisión de los préstamos otorgados. De esta guisa, entre 1991 y 1994 la cartera vencida se incrementó en un 600% mientras que los márgenes de utilidad y rentabilidad eran de 6.25% y 27.4% respectivamente. Veamos el siguiente cuadro:

MONTOS DE UTILIDAD OBTENIDOS POR LA BANCA MEXICANA EN MILLONES DE PESOS						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
UTILIDAD DE OPERACIÓN	5 855.2	7 340.8	13 634.3	9 965.2	3 987.1	4 162.6
UTILIDAD NETA	3 033.8	3 959.9	6 266.3	7 784.8	3 394.1	3 060.8

Fuente ¹⁴⁴

El gobierno tuvo que pagar la voracidad de los banqueros acostumbrados al juego especulador de las casas de cambio. A dos años de las compras de los bancos, los banqueros habían recuperado 98% de su inversión a costa de los usuarios a quienes imponían contratos unilaterales con altas tasas de interés. En abril de 1995, de los 42 millones de cuentas bancarias que había en México, 30 millones tenían serios problemas de pago y 6.5 millones de usuarios de tarjetas de crédito, casi el 70 %, estaban ya en cartera vencida.¹⁴⁵ Los bancos se quedaron con pocos ahorradores, con millones de deudores y con deudas de millones de dólares al capital financiero internacional; se quedaron sin capital después de haber tenido 6 años de inmensas ganancias. Mientras que la reprivatización de la banca significó para México una entrada de 3.6 mil millones de dólares en 1989, para 1995, tan sólo 6 años después, el Banco de México, a través del FOBAPROA, otorgó 3.9 mil millones de dólares¹⁴⁶ a 12 bancos comerciales para solventar las obligaciones que habían adquirido a corto plazo y en moneda extranjera con el capital internacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁴⁴ Contreras Rodríguez, Alma Gabriela, *La crisis del sistema financiero en los sectores bancario y bursátil: 1994*, México, tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, 1998, p. 71.

¹⁴⁵ Sánchez Campos, Yolanda, *La crisis del sistema bancario mexicano 1994-1996*, México, tesis de Maestría en Economía Financiera, UNAM, 1997, p. 135.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 182.

C. Las consecuencias y los beneficiados de la crisis económica.

Las consecuencias sociales de la crisis económica de 1994 no variaron ni un ápice del resto de las crisis en que se había sumido a México, los que pagaron "los platos rotos" nuevamente fueron la mayor parte de los habitantes de México a través de su carestía y de sus deficiencias económicas que se traducen en la imposibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda, salud, alimentación, educación, sociales y culturales. Los primeros efectos de la crisis fueron los cierres de empresas, en especial de las micro y pequeñas empresas, que se vieron inundadas de deudas bancarias hasta la quiebra, junto con la disminución del consumo que una crisis implica. En la actividad industrial del país se acumuló una drástica caída de 8.4 % de enero a noviembre de 1995.¹⁴⁷ Asimismo, el índice nacional de precios al consumidor aumentó en un 51.97 % con una caída de 7% en la producción.¹⁴⁸ También se perdieron alrededor de 2.4 millones de empleos en los primeros seis meses de la administración Zedillista lo que implicó un índice de desempleo que en 1992 era de 2.7 %, en 1993 de 3.0 %, en 1994 de 3.8% y en 1995 de 6.3 %.¹⁴⁹ Mientras que el poder adquisitivo decayó en el sexenio de Miguel de la Madrid un 98%, en el de Carlos Salinas de Gortari un 56% y en el de Ernesto Zedillo un 22% lo que conllevó a un fuerte deterioro del salario que se observa en las horas de trabajo que se necesitan para adquirir únicamente la canasta básica. Con Miguel de la Madrid se debían trabajar 9.19 horas para adquirir la canasta básica, con Salinas 16.39 y con Zedillo 25.13 horas. Esta caída económica inmediata en el gobierno zedillista significó el primer gran golpe a la legitimidad de las elecciones de 1994, porque un gobierno democrático que pretende crearse a sí mismo a golpe de votaciones descuidando los elementos económicos, sociales y culturales de la gente, nunca logrará la aceptación de ésta.

Los beneficiados de la crisis fueron los capitales especuladores internacionales y los banqueros. Como hemos visto, en enero de 1995 se otorgan a México 50 mil millones de dólares para pagar sus deudas con vencimiento a 1995, así fue como se distribuyeron: a los TESOBONOS se le aplicaron 30 mil mdd; a los Certificados de depósitos y líneas interbancarias de bancos privados mexicanos 18 mil mdd; a los créditos bilaterales del gobierno mexicano 6 mil mdd y a la deuda externa privada 8 mil mdd.¹⁵⁰ En cuanto al sector bancario, este fue el paquete que se le destino con el mismo préstamo de 50 mil millones de dólares más los ingresos propios del Estado durante 1995:

CRONOLOGIA DEL PAQUETE DE APOYO AL SECTOR BANCARIO		
ENERO DE 1995	MECANISMOS DE LIQUIDEZ EN DÓLARES	3, 800 MDD
MARZO DE 1995	NUEVOS REQUERIMIENTOS DE RESERVAS	
MARZO DE 1995	PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL	9,300 MDP

¹⁴⁷ Sánchez Cervantes, Alejandro Cesar, *Crisis financiera, diciembre de 1994*, México, tesis de licenciatura en Economía, UNAM, 1997, p. 112.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ Zúñiga Aguilar, Manuel, *op. cit.* p. 92.

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 84.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARZO DE 1995	REFORMAS LEGALES A LA ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE CAPITAL	
ABRIL DE 1995	PROGRAMA DE REESTRUCTURAS EN UDIS	218,000 MDP
ABRIL DE 1995	CRÉDITOS HIPOTECARIOS	75, 000 MDP
ABRIL DE 1995	CRÉDITOS ESTATALES Y MUNICIPALES	18, 000MDP
ABRIL DE 1995	CRÉDITOS EMPRESARIALES	125,000MDP
MAYO DE 1995	MECANISMOS DE CAPITALIZACIÓN Y COMPRA DE CARTERA	61, 400 MDP
AGOSTO DE 1995	PROGRAMA DE APOYO INMEDIATO A DEUDORES	
NOV. Y DIC. 1995	MEDIDAS CONDICIONALES PARA FORTALECER EL PAQUETE DE APOYO IMPLEMENTADO	

Fuente¹⁵¹

También a partir de junio de 1995 comenzó a instrumentalizarse el programa de compra de cartera vencida de los bancos, que simplemente significa que el gobierno de México compra los créditos que el banco ya no pudo cobrar, es decir, compra créditos que jamás recuperara absorbiendo las pérdidas de una empresa privada, los bancos. A cambio de la "cartera incobrable" de los bancos comerciales, el gobierno de México suscribió pagarés que se irían pagando a plazos con intereses mensuales. Es decir, no sólo se adquirió la deuda de los bancos, sino que incluso el gobierno mexicano se convirtió en deudor de los bancos por comprar sus "créditos incobrables" por lo que mensualmente paga fuertes sumas de dinero como interés de su compraventa. Para el primero de julio del 2002, solamente de los pagos de dichos pagarés se sumaban ya 534 mil 859 millones de pesos¹⁵². A esta cifra se le deben aumentar los pagares e intereses mensuales que el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), organismo público creado por el gobierno Zedillista para reemplazar al FOBAPROA, aún debe pagar y que se calculan en marzo del 2002, a partir de la deuda del propio Instituto, en 788 mil mdp,¹⁵³ sin olvidar las cantidades de dinero que aún inyecta el IPAB a los bancos para capitalizarlos.

El gobierno quiso hacer creer a la gente que el préstamo y la forma en que éste se había destinado tenía por objeto beneficiar a los ciudadanos mexicanos, pero, nos comenta Hans-Peter Martin "... numerosas críticas interpretaron el millonario contrato de otro modo. Rimmer de Uries, economista en el banco de inversiones neoyorquino J.P. Morgan, que no había participado en el boom mejicano,¹⁵⁴ habló abiertamente de un bail-out for sepeculators, una liberación para inversores que se habían pasado especulando. También Norbert Walter, jefe de departamento de Economía Política, del Deutsche Bank, criticó que no se entendía por que razón el contribuyente tenía que garantizar a los inversores los elevados rendimientos (de las obligaciones mexicanas) incluso a posteriori. Willem Buifer, profesor de economía en la Universidad de Cambridge, comentó que toda la acción no había sido más que un

¹⁵¹ Contreras Rodríguez, Alma Gabriela, *op. cit.* p. 86.

¹⁵² Rodríguez, Israel, "En un trimestre subió 8% la deuda por pagarés del rescate bancario, afirma Di Costanzo" en *La Jornada*, México, lunes 1 de julio del 2002, p.19.

¹⁵³ Castellanos, Antonio, "El IPAB ordenó auditar el rescate bancario por sospecha de corrupción" en *La Jornada*, México, domingo 31 de marzo del 2002, p.12.

¹⁵⁴ Esta tomado textualmente del libro que aparece en el pie de página y que es una traducción española.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regalo de los contribuyentes a los ricos. Naturalmente este reproche no refuta la argumentación de Camdessus, Rubin y sus compañeros de fatigas. Porque el contrato de México fue ambas cosas: quizá la más osada defensa contra una catástrofe de la historia de la economía y una desvergonzada rapiña contra la caja fiscal de los países pagadores a favor de una minoría pudiente. Naturalmente, el crédito multimillonario había servido a los especuladores, responde el director del FMI a sus críticos. Pero, confiesa abiertamente, el mundo está en manos de esos tipos.¹⁵⁵

La última consecuencia de la crisis de 1994 fue el petróleo como garantía. En efecto, el préstamo de los 50 mil millones de dólares no sólo aumentaba la deuda del gobierno mexicano en el monto mencionado y con los intereses que el crédito implicaba; también se estableció, el 21 de febrero de 1995, un Acuerdo Marco para la estabilización de la Economía Mexicana que contaba con dos anexos entre los cuales estaba el anexo "A" – Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros – donde se constituyó como garantía de pago los ingresos por la exportación de petróleo crudo y sus derivados. Así, los clientes de PEMEX debían instruir a sus deudores para que abonaran el dinero correspondiente a la cuenta que los Estados Unidos establecía para esos efectos, independientemente de que México pagara o no sus vencimientos, dichos montos serían transferidos al Banco de la Reserva Federal de Nueva York desde donde podrían libremente ser utilizados por el Banco de México, a menos que algún vencimiento no se pagara a tiempo, en cuyo caso, los Estados Unidos podían disponer de la suma correspondiente para compensar los vencimiento incumplidos.

En otro anexo identificado con la letra "B", Acuerdo sobre Información Económica, México se comprometía a entregar toda la información que Estados Unidos le requiriera para "evaluar la situación financiera de México"; este acuerdo incluía a los trabajadores de PEMEX quienes estaban obligados a dar toda la información requerida por Estados Unidos e inclusive a avisar a EUA de cualquier actividad sospechosa o contraria a los intereses de EU por parte del gobierno mexicano.

¹⁵⁵ Martin, Hans-Peter y Harald Schumann, *op. cit.* p. 61.

IV Proceso de reforma del poder ejecutivo del Distrito Federal.

El proceso de reforma del poder ejecutivo del Distrito Federal se ha llevado a cabo a través de diversas modificaciones al artículo 73 fr. VI y 122 de la constitución que enseguida se enumeran:

1. La "renovación política electoral" de 1986 – 1987 en el artículo 73 fr. VI constitucional.
2. La reforma al artículo 73 fr. VI constitucional del 6 de abril de 1990.
3. La reforma establecida en el artículo 122 constitucional en el año de 1993.
4. La reforma establecida en el mismo artículo en el año de 1996.
5. La reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 14 de octubre de 1999.

Los cinco procedimientos de modificación del marco jurídico del Distrito Federal integran la reforma al DF, sin embargo, sólo los incisos del 3 al 5 han alterado la estructura del poder ejecutivo local y en especial, la última de ellas, se refiere a las Delegaciones del DF. En este capítulo analizaremos los incisos 1, 2 y 3 y en el siguiente capítulo estudiaremos los incisos 4 y 5 que conforman la actual estructura político – electoral de Distrito Federal.

1 La renovación política electoral de 1986 – 87.

Este proceso de reforma se vio influido por la movilización generada a partir de los sismos de 1985. Los tiempos en que se llevó a cabo la reforma en comento se presentan en el siguiente cuadro:

Reforma del régimen jurídico del Distrito Federal de 1986 – 87.	
Proceso Político	
• 19 de julio de 1986.-	Publicación de la convocatoria a la consulta popular sobre la reforma electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación.
• Julio – agosto.-	se llevan a cabo una serie de mesas y debates en torno a la consulta.
Proceso Legislativo	
• 23 de diciembre de 1986.-	Fecha de la iniciativa del decreto de modificación constitucional presentada ante la Cámara de Diputados.
• 28 de diciembre de 1986.-	Recepción del decreto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; se turna a comisiones.
• 21 de abril de 1987.-	Primera lectura del dictamen en la Cámara de Diputados.
• 22 de abril de 1987.-	Segunda lectura del dictamen en la Cámara de Diputados. <ul style="list-style-type: none">➢ Se aprobó el dictamen en lo general por 213 votos a favor y 63 en contra.➢ Todas las propuestas reservadas se desechan.➢ Pasa a la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1987.
• 24 de abril de 1987.-	La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibió el decreto de reforma que envía la Cámara de Diputados.
• 27 de abril de 1987.-	Primera lectura del dictamen en la Cámara de Senadores.
• 28 de abril de 1987.-	Segunda lectura del dictamen en la Cámara de Senadores. <ul style="list-style-type: none">➢ Se aprobó el dictamen en lo general y en lo particular por 49 votos a favor.➢ Pasa a las legislaturas locales para los efectos constitucionales.
• 29 de julio de 1987.-	Declaratoria de la reforma constitucional.
• 10 de agosto de 1987.-	Publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A. Convocatoria y foros.

En principio presento un cuadro que sintetiza las propuestas vertidas por los partidos políticos. Dicho cuadro se construye a partir de las posturas, las iniciativas e incluso los pronunciamientos que los partidos políticos hicieron en torno al DF tanto en las campañas electorales de 1982 y 1985 como en la serie de audiencias públicas que se realizaron en el marco de la Renovación Política Electoral entre julio y agosto de 1986; finalmente, también se tomó en cuenta la participación de los partidos políticos durante los últimos debates en la Cámara de Diputados, previos a la aprobación de la reforma constitucional al artículo 73 fr. VI.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Propuestas de los partidos ante la reforma político - electoral de 1986 - 1987.				
Part.	Congreso local.	Poder ejecutivo.	Delegaciones.	Otros.
PAN	Creación del congreso local.	Someter a proceso electoral la gubernatura.	Establecimiento de municipios y ayuntamientos.	No es necesaria.
PARM	Para el PARM la elección de gobernantes en el DF no es prioritaria, su principal propuesta ronda en torno de la creación de un organismo público que resolviera el problema habitacional. Finalmente en la cuarta audiencia pública de la reforma política del DF el PARM se suma a la propuesta de establecer una entidad federativa autónoma en la que el primer paso sea la constitución de un congreso local, posteriormente el proceso de municipalización y finalmente la elección del ejecutivo federal.			
PDM	Creación del congreso local.	Ejercido por un ayuntamiento con un gobernador a la cabeza.	No habría municipios pero se establecerían concejos ciudadanos.	Constitución del Estado del Valle de México y salida de los poderes federales.
PMT			Proceso de municipalización.	Constitución del estado número 32 dejando el centro bajo la jurisdicción de los poderes federales.
PPS	Creación del congreso local.	Someter a elección popular la gubernatura.	Establecimiento de municipios y ayuntamientos.	Creación del estado del Anáhuac sin que salgan los poderes federales Restrignir sus facultades territoriales a un solo municipio del estado.
PRI	Congreso local con facultades limitadas sin funciones legislativas.	El poder ejecutivo corresponde al presidente de la República.	No es procedente la municipalización.	Los poderes federales y locales no pueden coexistir en un mismo espacio.
PRT	El PRT proponía un complejo plan de descentralización que iniciaba con un referéndum en donde la población debía decidir si se dotaba de autonomía al DF o no. En caso de que se optara por otorgar autonomía se debía convocar a una asamblea constituyente quien además de crear los estatutos de gobierno estaría a cargo del poder ejecutivo hasta que hubiera elecciones. Anunado a los poderes locales debía establecerse la facultad de revocación así como el referéndum.			
PST	Creación del Congreso local.	Poder ejecutivo local elegido mediante votación directa.	Establecimiento de cabildos municipales.	
PSUM	Creación del congreso local.	Propone que sea en el congreso local y a partir de éste donde se designe el gobierno (semejante al sistema parlamentario).	Establecimiento de municipios a partir de la identificación natural de las comunidades.	Establecimiento del estado 32.

Fuente ¹⁵⁶

¹⁵⁶ Frutos Cortes, Moisés, *El proceso de reforma político - electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos*. México, tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, UNAM, 1998, p. 178 - 198.

Para preparar la reforma político electoral de 1986 – 1987 existió una consulta popular que se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 1986. En dichos foros participaron dirigentes de movimientos obrero y campesino, representantes de organizaciones populares, empresarios, profesionistas, miembros del sector académico, intelectuales, jóvenes y estudiantes, diputados, senadores y partidos políticos.¹⁵⁷

Los foros se referían a temas generales como fueron: el desarrollo rural integral, el transporte, la modernización comercial y el abasto popular, el desarrollo tecnológico, la productividad y la capacitación, desarrollo urbano, ecología, energéticos, turismo, pesca, salud, educación, deporte y recreación, agua, justicia, empresa pública, reforma agraria integral, comunicación social y por supuesto, la ciudad de México.

El punto de partida de las ponencias presentadas en relación con el DF fue la carencia de poder legislativo propio, la carencia de poder ejecutivo propio y la carencia de un poder judicial propio, es decir, que fuera nombrado por el poder ejecutivo y legislativo locales. Asimismo, el DF carecía de ayuntamientos constitucionales al no establecerse en su territorio el régimen municipal. "La divisa, entonces, era la recuperación de los derechos políticos que, haciendo énfasis en que el ciudadano del Distrito Federal era de segunda y que la democracia allí estaba disminuida, perseguía despertar la conciencia del ciudadano para que demandara la modificación del viejo régimen que prevalecía en esa entidad federativa proponiendo a los poderes constituidos la adopción de cualquiera de estas tres alternativas: la erección del Estado del Anáhuac o del Valle de México, la creación de un congreso local o el restablecimiento de los cabildos municipales."¹⁵⁸

Finalmente, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, el 23 de diciembre de 1986, la iniciativa del decreto por el que se reforman los artículos 73 fr. VI, 79 fr. V, 59 fr. II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución. Las comisiones unidas de puntos constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados emitieron su dictamen en el cual pretendieron justificar la falta de autonomía y de poderes locales del DF a partir de su origen federal (argumento que se analizó en el capítulo primero).

B. Artículo 73 fr. VI.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación que se realizó al artículo 73 constitucional en su fracción VI. En lo que hace al poder ejecutivo del DF, el gobierno del Distrito Federal continuaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía a través del órgano que determinaría la ley correspondiente, como se leía en la base 1ª de dicho artículo.

¹⁵⁷ *Renovación Política, op. cit.* p. 13.

¹⁵⁸ Peralta Burelo, Francisco, *La nueva reforma electoral de la constitución 1977-1987*. México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editores, 1988, p. 111.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, el poder legislativo del DF seguía siendo el Congreso de la Unión. También el Ministerio Público en el DF seguía a cargo de un Procurador General de Justicia que era nombrado y removido libremente por el presidente de la República (art. 73, fr. VI, base 6°). Es decir, prácticamente todo siguió igual. No obstante, el artículo 89 fr. II de la constitución fue modificado y ahí donde se especificaba que el presidente de la República designaba al "Gobernador" del DF, se cambió este término por el de "el titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal".

Al respecto Aguirre Vizuett explica que "el 20 de abril de 1987, en la sala de comisiones de la Cámara de Diputados se concluyó que por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, resultaban viables las tesis del Ejecutivo, al proponer nuevas alternativas de solución a través de tres acciones concretas: la creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social; el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal; y la organización de un poder judicial independiente e inamovible."¹⁵⁹

C. Creación de la Asamblea de Representantes.

La única modificación que se observa en el artículo 73 constitucional, base VI fue la creación de una Asamblea de Representantes. El gobierno federal, al determinar el establecimiento y el marco jurídico de esta institución, parte de tres considerandos: "a) que la ciudadanía de la capital de México debe tener representación democrática; b) que los poderes federales no deben salir del área metropolitana y c) que la cohabitación de poderes federales y locales es infuncional en el caso de México."¹⁶⁰

Se crea como órgano de representación ciudadana una Asamblea carente de facultades legislativas, integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional, los cuales eran electos cada tres años. La Asamblea tenía facultades reglamentarias en las siguientes materias:

Artículo 73. fr. VI, 3°. A).- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en materias de:		
1.- Policía y buen gobierno	11.- Prevención y readaptación social;	20.- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
Vialidad y tránsito;	12.- Uso del suelo;	21.- Transporte y estacionamientos;
2.- Educación.	13.- Parques y jardines;	22.- Alumbrado público;
3.- Salud y asistencia social;	14.- Preservación del medio ambiente y protección ecológica;	23.- Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
4.- Fomento económico y protección al empleo;		

¹⁵⁹ Aguirre Vizuett, Javier, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editores, 1989, p. 169.

¹⁶⁰ *Renovación Política, op. cit.* p. 112 – 113.

5.- Construcciones y edificaciones;	15.- Explotación de minas de arena y materiales pétreos;	24.- Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
6.- Comercio en la vía pública;	16.- Establecimientos mercantiles;	25.- Tratamiento de aguas;
7.- seguridad pública;	17.- Agua y drenaje;	26.- Desarrollo agropecuario;
8.- Recreación, espectáculos públicos y deporte;	18.- Recolección, disposición y tratamiento de basura;	27.- Turismo y servicios de alojamiento;
9.- Protección civil;	19.- Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;	28.- Acción cultural;
10.- Servicios auxiliares a la administración de justicia;		29.- Trabajo no asalariado y previsión social;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En materia presupuestaria, la Asamblea de Representantes tenía facultades para recibir los informes trimestrales que debía presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y, con base en ellos, 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 remitía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.¹⁶¹ Al respecto, opinó José Ángel Conchello Dávila¹⁶², que "entre las situaciones absurdas que tiene la Asamblea quiero mencionar el aspecto de la vigilancia al presupuesto y del gasto público... la Cámara de Diputados, integrada con hombres de todo el país, de los cuales el Distrito Federal representa apenas el 5% de los distritos electorales; esa cámara federal estudia y establece el presupuesto anual del Distrito Federal y dos años después de ejercido emite un dictamen definitivo sobre hechos consumados para juzgar cómo se ha gastado. En cambio, la Asamblea del Distrito Federal está investida de poderes revisores trimestrales del ejercicio del presupuesto aprobado por la cámara. Puede señalar desviaciones, protestar ante distorsión o llamar la atención respecto a la falta de cumplimiento en los programas, pero aquí nos topamos con un absurdo. Si no tienen capacidad para ordenar una rectificación, su poder es simplemente de denuncia o de humilde petición a las autoridades de que enmienden el ejercicio del gasto, pero nada más..."¹⁶³ Este es un ejemplo de cómo se crean órganos para el Distrito Federal, como lo fueron los órganos vecinales, cuyas facultades son limitadas de tal forma que pueden resultar nugatorias.

Asimismo, se le otorgan algunas otras facultades como son:

- 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 considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

¹⁶¹ Reformas a la constitución en formato para folio views. www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refens/

¹⁶² Representante del PAN en las foros realizados en la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales de 1989.

¹⁶³ Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989. México, editado por la Comisión Federal Electoral - Secretaría Técnica, tomo II, 1989 p. 304.

- Citar a los servidores públicos que se determine en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.
- Convocar a consulta pública y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.
- Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.
- Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República.
- Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Se estableció también la iniciativa popular pero únicamente en relación a las materias que eran competencia de la Asamblea de Representantes, iniciativa que además debía ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados. Afirma Miguel Covián que en los seis años que estuvo vigente este sistema, la iniciativa popular nunca se utilizó.

D. A manera de conclusión.

En lo que al poder ejecutivo local se refiere, en las reformas de 1986 – 87 en nada se tocó a la estructura gubernamental del DF. El gobierno del Distrito Federal sigue siendo competencia del poder ejecutivo federal, específicamente del presidente de la República, quien únicamente cede algunas facultades reglamentarias a la nueva Asamblea de Representantes, que no cuenta con facultades legislativas por lo que el poder legislativo local sigue estando en manos del Congreso de la Unión. Asimismo, se cancela la facultad del Congreso de la Unión para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y se otorgó dicha facultad a la Asamblea de Representantes pero aun así no se puede hablar todavía de un poder judicial del DF puesto que interviene el ejecutivo federal en su nombramiento.

Concluye Miguel Covián que "... la decisión final, como es característica del sistema presidencialista mexicano, fue tomada por el titular del ejecutivo, con base en las opciones finales que los miembros de su gabinete y demás funcionarios cercanos sometieron a su sanción, de lo que es absolutamente posible sostener que la determinación definitiva fue autoritaria, no necesariamente sustentada en un profundo conocimiento del tema, sino adoptada a partir de lo políticamente más conveniente, independientemente de los resultados de una consulta pública, cuyo único propósito fue el de tratar de legitimar una reforma constitucional electoral y al D.F. que fue en suma, una más de tantas

“transiciones políticas” pudiendo haber representado un avance considerable en el proceso de transformación de las estructuras jurídicas del D.F.”¹⁶⁴

La recién creada Asamblea fue inmediatamente calificada como un híbrido debido a que su conformación fue diseñada para un órgano de carácter legislativo, pero las funciones otorgadas correspondían a un ayuntamiento. Por ello, en la intervención de José Ángel Conchello, representante del PAN en el foro celebrado el 19 de abril de 1989, afirma que “...la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un avance en la democracia capitalina, pero discrepamos en el hecho de que se le den atribuciones que son las de un regidor de ayuntamiento pueblerino; discrepamos en el hecho de que el pueblo capitalino necesita una cámara local de diputados y se le dio un cuerpo que no legisla, que sólo reglamenta. Podemos decir que el pueblo pidió una pala y se le dio una cuchara.”¹⁶⁵

No obstante, para Miguel Covián Andrade “la ARDF, así estructurada, es decir, ni como órgano legislativo, ni como ayuntamiento, cumplió una función política nada desdeñable... se convirtió en virtud de las circunstancias no previstas e imprevisibles en el momento de su creación, en un foro de discusión política muy intenso, en el que, como muchos más a lo largo y ancho del país, el tema central del debate era la ilegitimidad del gobierno priista en turno. Simultáneamente... operó como centro de captación de demandas e inconformidades sociales que normalmente se presentaban ante ella a pesar de no ser competente para satisfacerlas.”¹⁶⁶

¹⁶⁴ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 450.

¹⁶⁵ *Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989*. op. cit. p. 304.

¹⁶⁶ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 456.

2. Reformas al artículo 73 fracción VI de 1989 – 1990.

Este proceso de reforma se ve influido todavía por la movilización generada a partir de los sismos de 1985, pero en especial por las elecciones de 1988. En el siguiente cuadro se observan las etapas que constituyen el proceso político y legislativo de las reformas estructurales del DF de 1989 – 1990:

Reforma del régimen jurídico del Distrito Federal de 1989 – 90.	
Proceso político.	
7 de enero de 1989.-	Sesión de la Comisión Federal Electoral donde el presidente Carlos Salinas de Gortari hace la solicitud de realizar audiencias públicas sobre la reforma electoral.
17 de enero de 1989.-	Instalación de la comisión especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales.
1° de febrero de 1989.-	Primera audiencia pública: derechos políticos y representación nacional.
8 de febrero de 1989.-	Segunda audiencia pública: derechos políticos y representación nacional.
15 de febrero de 1989.-	Tercera audiencia pública: régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales.
22 de febrero de 1989.-	Cuarta audiencia pública: régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales.
1° de marzo de 1989.-	Quinta audiencia pública: política y medios de comunicación social.
8 de marzo de 1989.-	Sexta audiencia pública: política y medios de comunicación social.
15 de marzo de 1989.-	Séptima audiencia pública: registro nacional de electores.
29 de marzo de 1989.-	Octava audiencia pública: organismos, procesos y contencioso electoral.
5 de abril de 1989.-	Novena audiencia pública: organismos, procesos y contencioso electoral.
12 de abril de 1989.-	Décima audiencia pública: organismos, procesos y contencioso electoral.
19 de abril de 1989.-	Décimo primera audiencia pública: instituciones políticas del Distrito Federal.
26 de abril de 1989.-	Décimo segunda audiencia pública: instituciones políticas del Distrito Federal.
Proceso legislativo.	
16 de octubre de 1989.-	Primera lectura del dictamen. <ul style="list-style-type: none">• Se dispensa de la segunda lectura.• Se discute y aprueba en lo general por 346 votos a favor y 70 votos en contra.• Se discute en lo particular el 17 de octubre de 1989.• Se aprueba en lo particular por 311 votos a favor y 46 en contra.• Pasa a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
4 de abril de 1990.-	Declaratoria de la reforma.
6 de abril de 1990.-	Publicación de la modificación constitucional en el Diario Oficial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A. Consulta y foros.

El proceso de reformas electorales de 1989 – 1990 se llevó a cabo mediante la creación de una comisión especial denominada “para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales”, por parte de la Comisión Federal Electoral. Dicha comisión se instaló el 17 de enero de 1989 y debía concluir sus trabajos el 15 de abril del mismo año aunque se le otorgó una prórroga hasta el 26 de abril. La comisión especial estaba constituida por 9 integrantes de la Comisión Federal Electoral: el comisionado del poder ejecutivo, quien la presidía, los comisionados de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y un comisionado por cada partido político nacional. También contaba con un secretario técnico quien fungía el mismo cargo en la Comisión Federal Electoral. Era la comisión especial quien determinaba, por consenso, a los

ciudadanos, organizaciones e instituciones académicas a quienes se invitaría a comparecer, es decir, nuevamente el proyecto de reformas "democráticas" quedaba en manos de la clase política que determinaba quien participaba y quien no.

Finalmente del 17 de enero de 1989 se emitió la convocatoria para participar en diversas audiencias públicas con temas específicos determinados por la propia comisión especial. La participación en la consulta podía ser por comparecencia directa en al audiencia o mediante estudios que se remitieron a la comisión especial; quienes optaran por la comparecencia debían enviar una solicitud a la comisión especial adjuntando la ponencia y la comisión elegía a los participantes. Así se iniciaron las audiencias públicas que fueron 12 en total, del 1 de febrero al 26 de abril de 1989, correspondiendo al DF las dos últimas.

B. Propuestas de la consulta y modificaciones del 6 de abril de 1990.

A continuación presento un cuadro donde se sintetizan las posturas que los partidos políticos adoptaron entre 1988 y 1993 en torno a la reforma político – electoral del DF. Se escogió este periodo por la continuidad que se observa en las propuestas de los partidos. La información que se presenta en el siguiente cuadro fue recopilada a partir de las plataformas electorales presentadas por los partidos para la elección de la primera Asamblea de Representantes que se celebró en 1988, de las propuestas y señalamientos de los partidos en las audiencias públicas de 1989, en las plataformas locales de 1991 y finalmente en los debates de enero de 1993 que se verificaron en la Asamblea de Representantes. Incluso pocas son las variantes que encontramos entre las propuestas hechas en 1986 y las que ahora se exponen, por lo que únicamente subrayaremos las diferencias.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Propuestas de los partidos ante la reforma político – electoral de 1988 a 1993.				
Part.	Congreso local.	Poder ejecutivo.	Delegaciones.	Otros.
PAN	Dotar a la Asamblea de facultades legislativas.	Someter a proceso electoral la jefatura de gobierno.	Establecer por voto directo a los gobernantes de las delegaciones.	Creación del estado 32.
PARM	Conversión de la Asamblea en congreso local.	Elección del regente por votación directa.	Creación de municipios presididos por ayuntamientos populares.	Creación del estado del Valle de México o que el DF forme parte del Estado de México.
PDM	Creación del congreso local electo por el principio de representación proporcional.	Elección popular de un gobernador que ejerza sus funciones junto con un cuerpo colegiado.	No habría municipios pero se establecerían concejos ciudadanos.	Constitución del Estado del Valle de México. Que el documento constitucional sólo pueda ser reformado mediante referéndum.
PEM	Otorgar a la Asamblea de Representantes facultades legislativas.	El PEM hace mayor hincapié en las facultades de los órganos vecinales y en los niveles de desconcentración y descentralización de los órganos del DF.		Modificar la legislación electoral para permitir el acceso de fuerzas políticas emergentes de la ciudad.

PFCRN	Constitución del congreso local.	Elección directa del gobernador.	Elección directa de los ayuntamientos.	Creación del Estado del Anáhuac.
PMS	La Asamblea debía ser elegida por un sistema único de representación proporcional otorgándole facultades legislativas. Eliminar la cláusula de gobernabilidad.	Elección directa del gobernador.	Establecimiento de asambleas de representantes en cada una de las 16 delegaciones, elegidas por voto directo y reestableciendo el régimen municipal.	Creación del Estado de Anáhuac.
PT	Ampliar las facultades de la Asamblea para convertirla en congreso local.	Elección directa de un gobernador.	Elección directa de ayuntamientos.	Creación del estado número 32 sin que salgan los poderes federales.
PPS	Transformar a la Asamblea de Representantes en congreso local.	Someter a elección popular la gubernatura.	Establecimiento de municipios y ayuntamientos con facultad de revocación del mandato.	Creación del estado del Anáhuac sin que salgan los poderes federales
PRD	Establecimiento del poder legislativo propio.	Establecimiento del poder ejecutivo propio.	Establecimiento del régimen municipal.	Constitución del estado número 32 convocando a un congreso constituyente.
PRI	Mantener la Asamblea tal y como esta.	El poder ejecutivo corresponde al presidente de la República.	No es procedente la municipalización pero se deben mejorar los organismos vecinales.	Existe la posibilidad de coordinación entre el ejecutivo federal y algunos órganos locales.
PRT	Se debe dar mayor peso a la organización vecinal y esto no implica no constituir el estado número 32.		a los municipios en la toma de decisiones aunque	

Fuente ¹⁶⁷

En tres tipos de propuestas se pueden resumir todas las que se vertieron en torno al DF:

- 1.- Los que pensaban que el Distrito Federal es específicamente el territorio que ocupan físicamente los edificios donde se alojan los poderes federales, por lo que planteaban reducir el territorio del DF a 10 km² concentrando en esa zona a todos los poderes federales y crear el Estado del Anáhuac con el resto del territorio (PARM y PPS).
- 2.- Los que proponían dejar a los poderes de la Unión tal y como están y otorgar determinadas competencias a los poderes locales y en especial la elección de los mismos (PRI).
- 3.- Finalmente los que proponían que el DF se estableciera como entidad federativa autónoma sin que esto sea incompatible con su calidad de sede de los poderes de la Unión.

Se debe sobresaltar la postura tanto del PEM como del PMS. El primero hacía hincapié no sólo en la elección directa de los órganos de gobierno, sino también en los niveles de descentralización, es decir, en las facultades que se debían otorgar tanto a los poderes locales como a los órganos vecinales. Este mismo partido solicitaba se reconociera la posibilidad de establecer partidos locales en el DF. Por su parte, el PMS señalaba como sumamente importante la desaparición de la cláusula de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁶⁷ Frutos Cortes, Moisés, *op. cit.* p. 288 - 306.

gobernabilidad en la elección de la Asamblea de Representantes. Estos dos partidos son los únicos que se distinguen por ir más allá de la apertura de los espacios electorales y puede pensarse que esto se debe a que eran partidos políticos pequeños.

En cuanto al régimen jurídico de las delegaciones se da un interesante debate entre el PPS, el PRI y el PAN: Héctor Ramírez Cuellar, representante del PPS, afirmó que es necesaria la elección directa, secreta y universal de los delegados ya que se asemejan a los presidentes municipales y debieran ser los funcionarios más íntimamente relacionados con los problemas de la ciudad y de sus habitantes. El hecho de que sean designados – dice Ramírez Cuellar – los liga y compromete más con quien los nombró que con el pueblo, careciendo de representación política y social en su interior. Ante esta posición, Jaime Aguilar Álvarez, representante del PRI, manifestó la imposibilidad de crear organismos municipales en el DF por la complejidad en la prestación de servicios públicos que el DF implica, y establecer un régimen municipal que desde un principio ceda su competencia a un órgano supramunicipal era una proposición especulativa. Por su parte, José Ángel Conchello Dávila, representante del PAN, explicó que debido a la red de servicios que implica la administración del DF, se preveía como imposible que se otorgaran a las Delegaciones las mismas facultades que tienen los municipios como son los de agua, policía, drenaje etc. Sin embargo, suponer que la dificultad en la organización de la prestación de servicios es motivo suficiente para no otorgar la democracia al DF es cerrarse a las posibilidades de solución. El Distrito Federal cuenta con un área técnica y otra política – continuó Conchello –, puede y debe pensarse en una perfecta simplificación que permita prestar eficientemente todos los servicios públicos pero los planteamientos de los ciudadanos deben resolverse en forma autónoma por las delegaciones con gobernantes electos. En este debate se hace evidente la prioridad de la apertura de los espacios electorales sobre las funciones que pudiera desempeñar, en este caso, la delegación o municipio.

Finalmente el 26 de abril de 1989 el PPS, por voz de Santiago Avalos Zavala, presentaba dos propuestas más: que a la Asamblea de Representantes se le otorgue competencia para discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos así como para revisar anualmente la cuenta pública; y reformar la Ley Orgánica del DF para fortalecer las atribuciones de los órganos vecinales. Pero incluso estas dos propuestas fueron desechadas. José Antonio Padilla, representante del PRI, estableció el criterio de su partido diciendo que la estructura debía mantenerse tal y como estaba estipulada en la constitución: que el DF se mantenga en los términos del artículo 44 constitucional sin crear, en consecuencia, una entidad federativa autónoma y que el poder ejecutivo y legislativo federales conserven las facultades que la Constitución les otorga. No podía ser distinta la postura del partido en el poder ya que las cifras electorales de 1988 habían colocado al PRI con un pobre 27 % de votos en el

DF, elemento que lo alentaba a negarse a abrir más espacios de competencia electoral o incrementar las funciones de la Asamblea de Representantes.

La postura del PRI se impuso y ninguna reforma de fondo se hizo a la estructura jurídica del DF en estas modificaciones. Por el contrario únicamente se estableció constitucionalmente, en el artículo 73 fracción VI base tercera, la conocida cláusula de gobernabilidad, con la cual el PRI buscaba conquistar la mayoría de la Asamblea de Representantes del DF. Se establecía que ningún partido político podía contar con más de 43 representantes electos mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pero el partido político que tuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el DF, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. La cláusula de gobernabilidad, ante las expectativas de votación del PRI en el DF, ya nunca sería removida del régimen jurídico constitucional del DF.

3 Reformas de transición al artículo 122 constitucional de 1992 – 1993.

Enseguida mostramos un cuadro donde se observa el proceso legislativo de esta reforma estructural del DF:

Reforma al artículo 122 constitucional de 1993.		
Proceso político.		
En abril de 1992 se informó a la Asamblea de Representantes que el presidente iniciaría un dialogo tendiente a reformar la estructura política del DF.		
El 21 de diciembre de 1992 se creó una comisión plural para la reforma electoral.		
El 17 de marzo de 1993 se crearon los foros para la reforma electoral por el IFE.		
El 20 de mayo de 1993 el IFE entregó a la Cámara de Diputados las conclusiones de los foros.		
Proceso legislativo.		
Fecha.	Tramite del proceso.	Organo que lo realiza.
5/julio/93	Fecha de la iniciativa de decreto de reforma.	Poder ejecutivo federal.
6/julio/93	Se recibe la iniciativa y se turna a comisiones.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
2/sep/93	Primera lectura del dictamen de las comisiones.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3/sep/93	Segunda lectura del dictamen de las comisiones.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3/sep/93	Debate del dictamen y aprobación: En lo general: 282 votos a favor y 42 en contra. En lo particular: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Art. 44, 73, 74, 76 y 122.- 306 votos a favor y 28 en contra; ➢ Art. 122 fr. IV y 11º transitorio.- 319 votos a favor y 20 en contra; ➢ Art. 76.- 319 votos a favor y 20 en contra; ➢ Art. 105.- 319 votos a favor y 43 votos en contra. 	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
4/sep/93	Remisión del decreto de la Cámara de Diputados a la de Senadores y envío a comisiones de la Cámara de Senadores.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
6/sep/93	Primera lectura del dictamen.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
9/sep/93	Dispensa de la segunda lectura del dictamen, debate y aprobación: Se toma votación conjunta en lo general y en lo particular. Se aprueba en lo general y en lo particular por 47 votos a favor y uno en contra. Pasa el decreto a las legislaturas de los estados.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
20/oct/93	Proyecto de declaratoria.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
25/oct/93	Publicación en el Diario Oficial de la Federación	Secretaria de Gobernación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Explica Paulina Fernández que “en abril de 1992, el Jefe del DDF informó a la Asamblea de Representantes que el presidente de la República le había dado instrucciones de iniciar un diálogo político que pudiera conducir a la reforma del gobierno de la ciudad. Un año después, ante la misma Asamblea, el regente presentó la propuesta que hace el gobierno del presidente Salinas de Gortari, la cual había tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales y las reflexiones que se habían hecho

en la mesa de concertación así como las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, y las inquietudes ciudadanas recogidas en un plebiscito organizado desde la sociedad civil.”¹⁶⁸ El 21 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados creó una Comisión Plural para la Reforma Electoral y el 17 de marzo de 1993 el Consejo General del IFE publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación del foro para la reforma electoral y su comisión organizadora. Las conclusiones de dicho foro fueron entregadas a la Cámara de Diputados el 20 de mayo de ese mismo año y un mes después, el 5 de julio de 1993, el presidente de la República envió la iniciativa correspondiente al Congreso de la Unión cuyo trámite está especificado en el cuadro anterior.

A. Concepto del Distrito Federal.

En el artículo 44 de la Constitución se estableció el concepto del DF, que a la letra dice: “Artículo 44.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”¹⁶⁹ Esta misma definición se estableció en el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del DF, donde se incrementó que el DF es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, el artículo 44 pretende establecer la naturaleza jurídica del DF y conceptuarlo a partir de tres elementos: 1) es la ciudad de México, 2) es la sede de los poderes de la Unión y 3) es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. El primer elemento es poco afortunado puesto que la palabra ciudad es un término urbanístico y el DF, pese a su persistencia urbana, aún tienen varias zonas rurales como es el caso de Milpa Alta. En cuanto a los puntos 2 y 3 son más una contingencia histórica que un elemento de consolidación del DF como tal. Como ya hemos visto, el elemento característico del DF era su carencia de autonomía, y a partir de estas reformas que otorgan autonomía al Distrito Federal por medio del otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes constituyéndola como un poder legislativo local, el DF se convierte en un híbrido, en una entidad federativa autónoma con una estructura jurídica diferenciada. Por ende, la segunda parte del artículo 44 es también poco acertada ya que la salida de los poderes de la Unión del territorio del DF no convierten, por sí mismas, al DF en “el Estado del Valle de México”. Es la creación de órganos autónomos que tengan el mismo

¹⁶⁸ Fernández Christlieb, Paulina, “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”... *op. cit.* p. 265.

¹⁶⁹ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, No 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 2.

régimen jurídico que el resto de las entidades federativas lo que convierta al DF en "Estado" entendido como entidad federativa autónoma. Finalmente debemos agregar que esta conceptualización del DF se conserva en las modificaciones de su régimen jurídico de 1997.

B. Creación de órganos locales y supeditación de poderes.

Uno de los puntos más importantes de la reforma es precisamente la convivencia de poderes locales y federales. En la iniciativa enviada por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión se establece que los poderes de la Unión conservan las atribuciones precisas de gobierno en el DF, que de acuerdo con el presidente, son las necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales. Así, en el artículo 122, que de ahora en adelante reglamentara todo lo correspondiente al Distrito Federal, se estableció que el Distrito Federal estaba a cargo de los poderes de la Unión, los que actuaban por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, es decir, el DF aún depende de los poderes federales quienes tienen prioridad sobre él y sobre sus órganos locales. Incluso la propia iniciativa específica que la finalidad de este primer párrafo es asegurar la supremacía de los poderes federales argumentando que es necesario un elemento integrador de la República en su sede e incluso se afirma que de no existir el Distrito Federal como órgano dependiente de los poderes federales, se estaría desconociendo la esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República. Suponía el presidente que el fundamento de la Federación no es la descentralización de competencias sino al contrario, su concentración en los poderes federales, es decir, la base del federalismo es el centralismo. El texto del primer párrafo del artículo 122 se reproduce textualmente en el artículo 7º del Estatuto de Gobierno bajo la misma argumentación.

La lógica que maneja tanto el presidente de la República como el propio Congreso es que los poderes de la Unión tienen superioridad sobre los locales y que el gobierno del DF sigue a cargo de la Federación quien, como un acto de gracia, ha otorgado algunas de las competencias que por derecho y por naturaleza federal le pertenecen, a organismos locales para fomentar la representación política de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, invirtiendo la distribución de competencias establecida en el artículo 124 de conformidad con la cual las competencias expresamente delegadas son las de la federación y el resto pertenecen a las entidades federativas. Aquí, las facultades expresamente delegadas son las de la entidad federativa denominada Distrito Federal y el resto pertenecen a la Federación.

Finalmente, lo que se debe sobresaltar es que a diferencia de las modificaciones de 1986-88 y 89-90, en las reformas de 1993 sí se establecen órganos de gobierno autónomos para el Distrito

Federal, por lo que el principal argumento que se había sustentado para evitar reconocer al DF como entidad federativa autónoma, la imposibilidad de coexistencia de órganos locales y federales para evitar poner en peligro la actuación de los poderes de la Unión, había sido derrotado. En cambio, ahora el diseño se basó en la redistribución de funciones y competencias entre los poderes federales y locales y las relaciones políticas entre el Presidente y el Congreso de la Unión frente al gobierno local y la Asamblea de Representantes.

C. Transición por etapas.

La reforma que se propuso en 1993 implicaba tanto al poder ejecutivo como al legislativo y por ende al judicial. Por ello, en la iniciativa se explica que dichas modificaciones debían ser paulatinas para no generar vacíos legales o desordenes administrativos. A esta reestructuración paulatina se le conoció como transición por etapas. La primera etapa abordaría a la Asamblea de Representantes, a la cual se le otorgaban facultades legislativas constituyéndose como verdadero poder legislativo local aunque no con las mismas prerrogativas que tienen los demás congresos locales por tratarse de una Asamblea. La finalidad era que la propia Asamblea tuviera un periodo para elaborar la legislación que daría sustento al resto de las modificaciones que se promovían a nivel constitucional. Una vez establecidas las facultades legislativas de la Asamblea y realizadas las elecciones correspondientes a la que estaría en el cargo de 1994 a 1997, ésta tendría la obligación de legislar en torno a las elecciones de los Consejos Ciudadanos, órganos que debían ser electos en 1995 como segunda etapa de la transición. Terminado esta segunda etapa, se pasaría a la siguiente que, de acuerdo con el artículo 5º transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1993, se trataría del primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal. Hasta entonces, el gobierno del DF seguiría a cargo del presidente de la República. Tres serían en total las etapas pensadas para la transición, sin embargo, la última de ellas se vería modificada por las reformas de 1996.

D. Los partidos políticos nacionales.

Existe un punto más que también es de carácter sobresaliente en las modificaciones de 1993, me refiero a que las elecciones locales del Distrito Federal quedaban constreñidas únicamente a los partidos políticos con registro nacional. No había partidos políticos locales en la entidad federativa mas politizada de la República. Esta decisión se mantiene tanto en las modificaciones electorales del DF de 1996 como en la iniciativa discutida en el 2000. Este hecho hace evidente la corporativización que de los espacios públicos han hecho los partidos políticos nacionales convirtiendo la supuesta democracia ciudadana en una partidocracia que es uno de los principales puntos de protesta del EZLN, como ya vimos.

E. Poder ejecutivo local.

En el artículo 122 constitucional, en su fracción sexta, se estableció que "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables..."¹⁷⁰ Enseguida analizaremos la reglamentación del poder ejecutivo local.

a) Elección indirecta del Jefe del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal seguía siendo nombrado por el presidente de la República, pero ahora el nombramiento tenía el carácter de indirecto, ya que se restringía a un cierto número de personas. El artículo 122 fr. VI inciso a) establecía que el presidente podía nombrar al Jefe del DF de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, Diputados federales o Senadores electos por la circunscripción del DF, que pertenezcan al partido político que por sí mismo hubiera obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Cabe hacer notar que mientras en la iniciativa enviada por el poder ejecutivo federal únicamente se contemplaba dentro de las posibilidades de nombramiento a los representantes a la Asamblea, en el dictamen final se amplió con los Diputados federales y Senadores a fin de que el abanico se extendiera para facilitar la decisión del presidente.

Una vez nombrado el Jefe del DF por el presidente, el nombramiento debía ser ratificado por la Asamblea de Representantes dentro de un plazo de cinco días. Si el nombramiento no era ratificado, el presidente debía hacer un segundo nombramiento el cual nuevamente era sometido a ratificación ante la Asamblea. En caso de que este segundo nombramiento no fuera ratificado, el Senado hacía directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal. Finalmente, el asambleísta, diputado o senador que hubiera sido designado como Jefe del DF debía separarse de su cargo antes de rendir protesta como Jefe del Distrito Federal ante la Asamblea, si este órgano hubiera ratificado el nombramiento, o ante el Senado si este hubiera designado al Jefe del DF.

Este sistema, dice la iniciativa de reforma de 1993, conjuga el interés de representación política de la ciudadanía de esta entidad y la importancia que la misma representa para la federación en tanto sede de los poderes federales. Por ello, se sustenta la legitimidad obtenida por la vía de la elección en la Asamblea de Representantes y la intervención de la propia federación a través del presidente de la República. Lo cierto es que el PRI había ganado por sí mismo el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes tanto en 1988 como en 1991 e incluso en 1994, lo que le daba una gran oportunidad de mantener en sus filas al Jefe del DF con este mecanismo. Al respecto concluye Paulina Fernández que "Es cierto que con ese mecanismo, formalmente, los ciudadanos decidieran en las urnas que partido quisieran que los gobernara, pero también es cierto que con esa elección indirecta, no

¹⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, septiembre de 1995, p. 74.

dejaba de ser el presidente de la República quien en última instancia decidiría quien debía ser el Jefe del gobierno del D.F."¹⁷¹ En el mismo sentido, Acosta Romero concluye que "en su momento se cuestionó esta reforma porque no responde a las aspiraciones políticas de la ciudadanía del Distrito Federal, permanece una gran discrecionalidad en el nombramiento que de acuerdo con el nuevo sistema hace el presidente de la República, si se toma en cuenta que la A.R.D.F. tiene 66 miembros, la diputación federal del Distrito Federal cuenta con 40 diputados y a partir de 1994 son 4 senadores por el Distrito Federal; resulta que el presidente tiene una opción de designar al Jefe del Distrito Federal entre 110 personas y es muy limitada la facultad de la Asamblea de Representantes para participar en esa designación."¹⁷²

En cuanto a la duración en el cargo, la iniciativa de la presidencia establecía que el Jefe del DF duraría en el cargo tres años o un poco menos, puesto que el puesto comenzaba desde que rindiera protesta ante la Asamblea, lapso que variaba a partir del tiempo que se tardara el Presidente en hacer el nombramiento y si la Asamblea lo ratificaba o no, hasta llegar al Senado pudiendo incluso pasar meses en ese periodo, y concluía el dos de diciembre del año en que concluyera el periodo constitucional de la Asamblea respectiva. Como vemos, el día de inicio en el cargo es incierto, pero el día de término del cargo es un día establecido, la finalidad es que el Jefe del DF durara lo menos posible en el cargo para evitar controversias de tipo político que desvirtuaran la popularidad presidencial y que influyera en el periodo de elecciones. Finalmente, en el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial, se establece un periodo de duración de hasta 6 años principiando nuevamente el día en que tome protesta ante la Asamblea o el Senado y terminando el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del presidente de la República. De una u otra forma, el periodo resulta acomodaticio para el Presidente en turno.

b) Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea, ejecución de leyes y facultades reglamentarias.

Aquí debemos recordar que se otorgó a la Asamblea de Representantes facultades legislativas pero sólo con respecto a las materias que específicamente se enumeran en la propia Constitución, el resto de las materias seguían siendo legisladas por el Congreso de la Unión. Por ende, existían dos órganos productores de normas para el Distrito Federal: la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, y en ambos tenía injerencia el presidente de la República, quien conserva facultades para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como para promulgar las leyes o decretos que expida la propia Asamblea lo que implicaba el derecho de veto, de conformidad con el artículo 122 fr. V constitucional. A la vez que dicho funcionario conserva las mismas facultades

¹⁷¹ Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control"... *op. cit.* p. 266.

¹⁷² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 343.

con respecto al Congreso de la Unión, por tratarse del proceso legislativo federal, aun cuando las leyes se refirieran al Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal tiene facultades para iniciar leyes únicamente ante la Asamblea de Representantes, y de acuerdo con el artículo 122 fracción VI inciso g) constitucional y 67 del Estatuto, el Jefe del DF tiene la obligación de ejecutar las leyes que expida tanto la Asamblea como el Congreso de la Unión. Los mismos artículos otorgan la facultad al Jefe del DF de refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República que se refieran a las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, pero de acuerdo con las causales de remoción, que veremos adelante, esta facultad en realidad se convierte en una obligación cuyo incumplimiento conlleva la remoción del cargo.

Igualmente se le otorgan facultades reglamentarias al Jefe del DF para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, así como para expedir reglamentos gubernativos. No obstante, en lo que hace a las leyes relativas al Distrito Federal pero emitidas por el Congreso de la Unión, la facultad de expedir reglamentos administrativos es del presidente de la República (Art. 32 fr. VII del Estatuto).

c) Facultades presupuestales.

Correspondía al Jefe del DF la facultad de iniciar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos ante la Asamblea de Representantes, pero la propuesta de montos de endeudamiento del DF, que era competencia del Congreso de la Unión, quedaba en manos del presidente de la República. No obstante, era el Jefe del Distrito Federal quien sometía a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta de endeudamiento. También era el presidente de la República quien informaba anualmente al Congreso de la Unión del ejercicio de estos recursos (Art. 32 fr. V y VI del Estatuto).

En la iniciativa enviada por el presidente de la República se dice que el endeudamiento del Distrito Federal podría afectar a la economía nacional y en especial a la sede de los poderes federales, por lo que éstos deben allegarse de tal atribución. Asimismo, en el dictamen emitido por las Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión trata de legitimarse esta decisión diciendo que así se garantiza la armonía de la capacidad financiera del Distrito Federal con la Federación y las demás entidades que la integran, sin embargo, con este mismo argumento la Federación se puede arrogar la competencia financiera de cualquier entidad federativa. En realidad se trata de otro contrapeso establecido a los poderes locales del Distrito Federal con respecto a la Federación y muy en específico al partido dominante en el Congreso de la Unión y en el Ejecutivo Federal.

d) Facultades de Fuerza Pública.

Correspondía al presidente de la República el mando de la fuerza pública y por ende era este funcionario quien designaba al servidor público que la tuviera a su cargo. Asimismo se estableció la obligación del Jefe del DF de informar periódicamente al presidente de la República la situación que guardaba la fuerza pública en la ciudad sin perjuicio de que el presidente dispusiera que lo informara directamente el servidor público que estuviera a cargo de la fuerza pública.

e) Facultades de seguridad pública.

En materia de seguridad pública, en la iniciativa enviada por el presidente de la República, éste se arrogaba la facultad de nombrar al Procurador General del DF. Sin embargo, en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, es el Jefe del Distrito Federal quien nombra al Procurador General de Justicia del DF, pero el nombramiento y la remoción de dicho funcionario debían ser sometidos al presidente de la República (Art. 122 constitucional, fr. II, inciso B). Además, el Procurador General de Justicia del DF acordaba directamente con el presidente, quien lo instruía sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública (Art. 32 fr. III del Estatuto) ya que la dirección de la seguridad pública era competencia del Ejecutivo Federal, quien podía delegar las funciones de dirección en esta materia al Jefe del DF (Art. 122 constitucional, fr. II, inciso C). El artículo 67 del Estatuto de Gobierno, en su fracción XVII, otorga facultades de Dirección en materia de seguridad pública al Jefe del DF, pero sólo de aquellas que expresamente hayan sido delegadas por el Presidente de la República.

f) Falta temporal, absoluta y remoción del Jefe del Distrito Federal.

Se entiende como falta temporal del Jefe del DF, de conformidad con el artículo 61 del Estatuto de Gobierno, aquella que no excede de 30 días o cuando estaba pendiente el nombramiento del Jefe del DF por el presidente de la República, la ratificación por la Asamblea o el nombramiento por el Senado sin importar el tiempo que el proceso de nombramiento y ratificación tarde. En este caso, el Secretario de Gobierno en funciones se encargaba del despacho de la administración pública del DF.

Se entiende como falta absoluta, de conformidad con el artículo 62 del Estatuto, aquella que se prolonga por más de treinta días, en cuyo caso se procede al nombramiento de otro Jefe del DF utilizando el mismo procedimiento de elección indirecta que antes estudiamos quedando entretanto encargado del despacho, el Secretario de Gobierno en funciones.

En cuanto a la remoción, en el artículo 122 constitucional, fr. VI, inciso i) se otorgó la facultad al Senado de la República de remover al Jefe del Distrito Federal y en los recesos de esta cámara, la facultad de remoción queda en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Tanto la Suprema Corte de Justicia como el presidente de la República y la Cámara de Diputados podían hacer del conocimiento del Senado la actualización de alguna de las causales de remoción, en cuyo caso, el

Senado o la Comisión Permanente conocían de la causal y determinaban si la solicitud de remoción era procedente o no, para lo cual dicha solicitud debía ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente.

Ahora bien, el único poder ejecutivo local que puede ser removido por la Cámara de Senadores, en los términos antes presentados, es el del Distrito Federal. El resto de los gobernadores únicamente responden ante el Congreso de la Unión en los casos de juicio político que se inician por violaciones a la Constitución, a las leyes federales o al mal manejo de fondos o recursos federales (Art. 108 y 110 constitucionales) y aún en este procedimiento la Cámara de Diputados acusa y la Cámara de Senadores sentencia; mientras que en la remoción se violenta el principio de la división en las funciones persecutorias y acusatorias en un órgano distinto del juzgador, aquí el mismo órgano, la Cámara de Senadores, promueve la remoción y la decreta. Así, el Jefe del DF es el único representante de los poderes ejecutivos locales que puede ser sujeto a remoción por la Cámara de Senadores y a juicio político por el Congreso de la Unión, sin que éste proceso se limite a las tres causales que se establecen para el resto de las entidades federativas, sino que se le sujeta a proceso por cualquier responsabilidad administrativa, a la vez que se niega competencia en materia de juicio político y de responsabilidad administrativa a la Asamblea Legislativa.

De esta forma, se establece un procedimiento extra para violentar la autonomía política del Distrito Federal. Se argumentó que "...la vinculación de la Federación con el ámbito local de gobierno, se hace patente también con la participación de la Cámara de Senadores... dicha cámara queda facultada para remover al titular del órgano ejecutivo local del Distrito Federal cuando se afecte la relación del Distrito Federal con los poderes de la Unión o con el resto de los estados, así como cuando se afecte gravemente el orden público."¹⁷³ Sin embargo, es falso que la finalidad sea vincular a la federación con el ámbito local del gobierno a través del Senado quien ostenta la representación del resto de las entidades federativas ya que la facultad de remoción se otorga también a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Aunado a esto, ya hemos visto cual ha sido en realidad la función del Senado en México, la cual se aleja de la representación de las entidades federativas que supone para convertirse en un complemento del régimen presidencial en la lógica del partido de Estado. Es por ello que se otorga la facultad de remoción al Senado, que en 1994 era tanto como otorgarle dicha facultad al presidente de la República. Incluso, en caso de que se actualizara la remoción del Jefe del DF, se nombraba otro de conformidad al procedimiento establecido para la elección indirecta, es decir, lo nombraba el propio presidente. Siendo esta la finalidad de la remoción, que el presidente este capacitado de remover y nombrar al Jefe del Distrito Federal en casos extremos, se explica que la

¹⁷³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, No. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 550.*

facultad de remoción del Jefe del DF e incluso de procesamiento en el juicio político por cualquier responsabilidad administrativa se otorgue a un poder federal, donde en 1994 todavía el PRI era el partido político dominante, y no al poder legislativo local donde el PRI estaba siendo relegado en los puestos de representación. Por ello, el presidente se asegura de que la facultad de remover al Jefe del DF se conserve no sólo en el Congreso de la Unión a través del juicio político, sino también en el Senado a través de la remoción.

En el artículo 122 constitucional se establecen las causales de remoción que son: 1) la afectación de las relaciones con los poderes de la Unión; y 2) la afectación del orden público en el Distrito Federal. Como vemos, ambas causales son sumamente generales. En el artículo 66 del Estatuto de Gobierno se establecen siete causales de remoción: 1) Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión; 2) Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión; 3) No refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea del Distrito Federal; 4) Ejercer en contravención de la ley los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión; 5) No proporcionar de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado; 6) Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el presidente de la República afectando al orden público; y 7) Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del DF.

Del contenido de las causales se hace evidente la subordinación jerárquica que pretende establecerse entre los poderes federales y los poderes locales del DF; y a partir de la generalidad de las mismas, concluye Miguel Covián Andrade que "la autonomía del Jefe de Gobierno queda anulada... porque un órgano constituido se sitúa por encima de otro, sin que existan causas legalmente establecidas de manera expresa, cuyo contenido, sentido y alcances sean precisos y unívocos."¹⁷⁴ Solo cabe decir que esta institución, la remoción, quedó establecida idénticamente en las reformas de 1996, modificándose únicamente algunas causales de remoción del artículo 66 del Estatuto.

F. El régimen delegacional.

El régimen delegacional del Distrito Federal se norma en el Estatuto de Gobierno del DF. El artículo 87 de dicho ordenamiento establece que la administración pública será central, desconcentrada y paraestatal, lo que de entrada es un error puesto que la administración pública únicamente es

¹⁷⁴ Covián Andrade Miguel, *Teoría constitucional*, op. cit. p. 485.

centralizada y paraestatal y dentro de estos rubros puede haber organismos desconcentrados, tanto dentro de la administración pública centralizada como dentro de la paraestatal. Se cuenta dentro de la administración pública centralizada a la Jefatura del DF, las Secretarías, las Delegaciones y la Procuraduría General de Justicia del DF.

El hecho de que se cuente a las Delegaciones dentro de la administración pública centralizada deja clara su naturaleza jurídica como organismos desconcentrados de la administración pública centralizada en donde existen todas las características de la centralización: la concentración del poder de decisión, del poder de nombramiento, del poder de mando, de la facultad de vigilancia, del poder disciplinario, de la facultad de revisión, y de la facultad de resolver conflictos de competencia; los cuales se concentran en la figura del Jefe del DF (Art. 104 del Estatuto).

En consecuencia, los Delegados eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del DF quien sometía dichos nombramientos y remociones a la Asamblea de Representantes del DF que podía ratificar el movimiento por el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión, dentro del término de 10 días naturales. En caso de que no ratificara el nombramiento, el Jefe del DF hacía un segundo nombramiento y si una vez hecho el nombramiento la Asamblea no estaba en sesiones, el Delegado ocupaba el cargo de forma temporal. Para el año de 1994, establece el artículo 9º transitorio, el Jefe del DDF nombraría a los Delegados previo acuerdo con el presidente de la República sujetando dicho nombramiento a la Asamblea de Representantes que fue electa para el periodo 1994-1997.

Las Delegaciones, al ser órganos desconcentrados pertenecientes a la administración pública centralizada, no cuentan con facultades presupuestales, es decir, no elaboran un presupuesto de egresos que sea aceptado por algún órgano de la propia Delegación ni mucho menos una ley de ingresos. Únicamente reciben asignaciones presupuestales que se determinan en el presupuesto de egresos del DF que es elaborado por el Jefe de Gobierno, a quien informan de su ejecución.

En cuanto a sus facultades y funciones, se les otorga competencia en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras y servicios, actividades sociales y económicas, y deportivas; pero no se especifica la forma en que se desarrollaran estas funciones ni en que consiste expresamente cada una de ellas (Art. 117 del Estatuto).

En cambio, se reserva para la administración pública centralizada, es decir, para la Jefatura de Gobierno que esta a la cabeza, la prestación de servicios públicos, y la planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica. El Jefe del DF podía dictar acuerdos mediante los cuales delegaba en las Delegaciones la realización o contratación de estas obras. Asimismo se arrogó la prestación de servicios de carácter general como el suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de agua, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto; y el propio Jefe del

DF, a través de las Secretarías, es quien determina los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de los servicios mencionados. También se apropió de todas las funciones de administración, planeación y ejecución de obras de prestación de servicios públicos y en general todos los actos de gobierno que incidían en dos o más Delegaciones (Art. 115 fr. VII, X y XI del Estatuto).

Como vemos, incluso la palabra desconcentración pareciera mal empleada, ya ni pensar en la descentralización. La Jefatura del DF se mantiene con la prestación de prácticamente todos los servicios públicos y es ella quien decide los niveles de participación de cada Delegación, lo cual se entiende en un régimen de administración pública centralizada como es el establecido en 1994, pero esta misma distribución de funciones se conserva en las reformas de 1997.

G. Consejos ciudadanos.

Con la finalidad de resarcir la falta de órganos representativos de la ciudadanía por la ausencia de municipios, se crea la figura de los Consejos Ciudadanos, los cuales tienen como finalidad funcionar como órganos de participación vecinal. Sin embargo, las facultades que se le otorgan son únicamente de gestión o consultivas (Art. 22 del Estatuto). Se integraría un Consejo Ciudadano por cada Delegación a través de una elección directa por voto libre, secreto y personal. Los Consejeros Ciudadanos se elegirían por fórmula integrada por un propietario y un suplente para cada área vecinal en que quedarían divididas las Delegaciones y las elecciones quedaban restringidas a los Partidos Políticos con Registro Nacional (Art. 123 del Estatuto). El cargo duraba tres años debiendo realizarse las elecciones en junio y la instalación del consejo en agosto. No obstante, la elección del primer cuerpo de consejeros ciudadanos se realizó hasta noviembre de 1995 ya que los partidos políticos que debían emitir la ley en el Congreso de la Unión no lograban ponerse de acuerdo. Esta elección tuvo una participación de menos del 15 % del electorado y no podía ser distinto cuando la integración de "un órgano vecinal" se restringe a los Partidos Políticos con registro Nacional. La siguiente elección de estos efímeros Consejos Ciudadanos debía realizarse en junio de 1997, pero al reforma de 1996 a la estructura del DF eliminó a los Consejos, por lo que el artículo 3º Transitorio especificaba que el 6 de julio de 1997 únicamente se elegirían al Jefe de Gobierno y a los diputados a la Asamblea Legislativa del DF en tanto que se derogaban todos los artículos del Estatuto de Gobierno del DF referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V Estructura actual del poder ejecutivo del Distrito Federal: "reforma política del estado" de 1996.

1 Foros y mesas de debate.

La reforma política de 1995-1996 se vio influida por los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, por la crisis económica de 1994-1995 y en especial por el movimiento zapatista de 1994, uno de los factores más importantes en la ciudadanización de la política, aunque los resultados de la reforma no fueron precisamente la tan sonada ciudadanización.

La preparación a las reformas del Estado de 1996 fue un largo y sinuoso camino de dos años en los que hubo una variedad de foros, de los cuales tres son los principales:

- 1) La mesa de la Secretaría de Gobernación que se dividió también en tres: a) la Comisión Plural Ejecutiva que discutía la reforma del DF, b) la Mesa de la Reforma Electoral Federal, y c) la Mesa Central que revisaba los acuerdos de las dos anteriores;
- 2) El Seminario del Castillo de Chapultepec; y
- 3) La Comisión Plural del Congreso de la Unión.

A continuación presento un esquema de este procedimiento:

Marco.- Dialogo nacional para la reforma politica del estado.
Mesas de la secretaria de gobernación.

24 de enero.- Mesas de trabajo para la reforma del DF (foros de participación pública).

Comisión plural ejecutiva
PRI, PAN, PRD, PT, SEGOB, DDF.

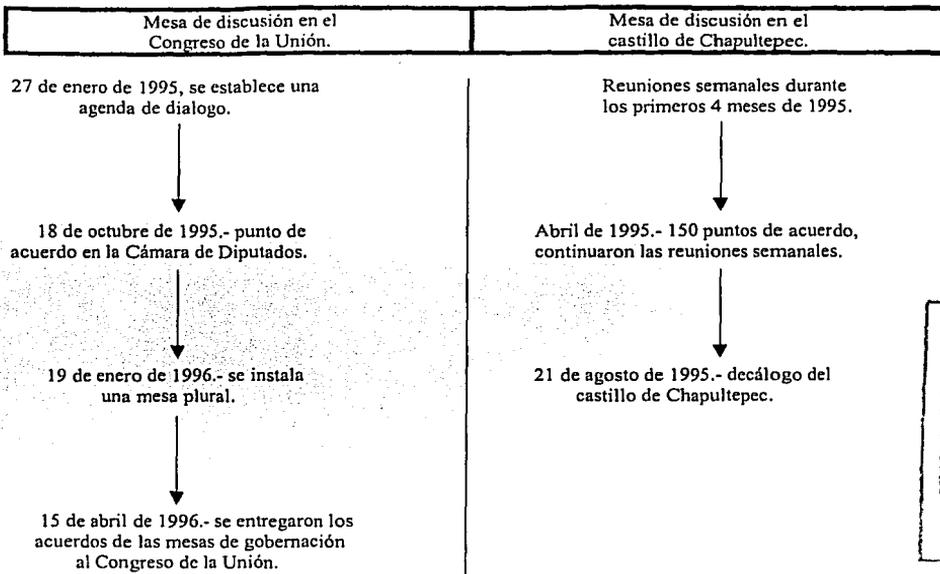
Acuerda el 8 de noviembre de 1995,
el 12 y 27 de febrero de 1996.

Mesa de la reforma electoral federal
PRI, PAN, PRD, PT, SEGOB.

Acuerdos del 27 de abril, 15 de
mayo, 1º de nov. de 1995.

Mesa central para la
reforma política del estado.
Instalación.- 5 de abril de 1995.
Conclusión.- 15 de abril de 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Este es el cronograma con el que se desarrollo la Reforma de Estado de 1995-1996:

Reforma al artículo 122 constitucional de 1996.		
Proceso político.		
17 de enero de 1995.- Se firma el acuerdo político nacional.		
25 de enero de 1995.- Se instalan mesas de trabajo para la reforma política del DF.		
27 de enero de 1995.- Se establece una agenda de reforma del estado en el Congreso de la Unión.		
5 de abril de 1995.- Se instala la mesa central en la secretaria de gobernación.		
19 de julio de 1995.- El PAN y PRD plantean 139 puntos de convergencia.		
21 de agosto de 1995.- Se da a conocer el "Decálogo del Castillo de Chapultepec".		
1 de noviembre de 1995.- Se reúnen el sec. de gob. y los partidos políticos y acuerdan un temario a discutir.		
19 de enero de 1996.- Se instaló la comisión plural en la Cámara de Diputados.		
12 de febrero de 1996.- PRI, PAN y PT suscriben puntos de acuerdo sobre el DF.		
15 de abril de 1996.- Se entregaron los acuerdos de la mesa central de segob al Congreso de la Unión.		
25 de mayo de 1996.- La reforma tendrá como base los "Acuerdos de Bucareli".		
26 de julio de 1996.- Terminan los trabajos en el palacio nacional con un acuerdo electoral de amplio consenso.		
Proceso jurídico - legislativo.		
FECHA	TRAMITE DEL PROCESO	ORGANO QUE LO REALIZA
25/julio/96	Fecha de elaboración de la iniciativa.	Diputados y senadores del PAN, PRI, PRD y PT; y el ejecutivo federal.
26/julio/96	Se recibe la iniciativa y se turna a comisiones.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
31/julio/96	Primera lectura del dictamen.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
31/julio/96	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación:	

	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba por 455 votos a favor y ninguno en contra. 	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
1/ago./96	Se recibe la iniciativa y se hace la primera lectura del dictamen.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
1/ago./96	Se dispensa la segunda lectura del dictamen, debate y aprobación: <ul style="list-style-type: none"> • Se autoriza la discusión inmediata en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba por 124 votos a favor y ninguna en contra. • Pasa el decreto a las legislaturas de los estados. 	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
21/ago./96	Proyecto de declaratoria.	Comisión Permanente del Congreso.
22/ago./96	Publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Secretaría de gobernación.

A. La mesa para la reforma política del Distrito Federal.

El 24 de enero de 1995 se instalaron las mesas de trabajo así como ocho comisiones para la Reforma Política del Distrito Federal, evento que convocó a las autoridades, partidos políticos, organizaciones vecinales y a la ciudadanía en general para discutir la posible reforma estructural del DF y donde se debatieron diversos temas como la elección directa de las autoridades del poder ejecutivo local, la creación del estado 32 y la características que debían tener los Consejos Ciudadanos.

De acuerdo con Jesús Salazar Toledano "la consulta se movilizó hacia las delegaciones del Distrito Federal y puede afirmarse que tuvieron oportunidad de expresarse todos los sectores que conforman la opinión pública. La mesa para la Reforma Política del Distrito Federal fue un foro amplio e incluyente y de sus trabajos derivaron dos puntos de consenso fundamentales: la elección directa del titular del gobierno del Distrito Federal y la ampliación de la esfera de atribuciones de la Asamblea de Representantes."¹⁷⁵

Esta mesa siguió trabajando después en el marco del Dialogo Nacional para la Reforma Política del Estado, coordinado por la Secretaría de Gobernación, por lo que se estableció una mesa de discusión con representantes del PRI, PAN, PRD y PT así como de la Secretaría de Gobernación y del DDF, a la cual se le llamó Comisión Plural Ejecutiva, según Jesús Salazar Toledano, o Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, según Manuel Zúñiga; de tal forma que para el día 8 de noviembre de 1995 ya habían acuerdos importantes en la elección del Jefe de Gobierno del DF. El 12 de febrero de 1996 el PRI, PAN y PT suscriben varios puntos de arreglo sobre la reforma política del Distrito Federal; dicho acuerdo no había sido firmado por el PRD pero en las negociaciones esos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

¹⁷⁵ Salazar Toledano, Jesús, "Gobierno y política en el Distrito Federal" en González Fernández José Antonio, *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial / Procuraduría General de Justicia, 1997, p. 66.

puntos habían alcanzado consenso. Ya con puntos de partida, el 27 de febrero de 1996 representantes del PRI, del PRD y del PT convenían la elaboración de la reforma política del DF, sin embargo, esta mesa sufrió todos los "accidentes" que se describen en la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación.

B. Mesa central de la Secretaría de Gobernación.

El 17 de enero de 1995 se firmó el Acuerdo Político Nacional en la residencia oficial de los pinos, participando en el acto el presidente Ernesto Zedillo, el Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán, el Coordinador de la Comisión Política del Partido del Trabajo Alberto Anaya Gutiérrez, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, el presidente del CEN del PAN Carlos Castillo Peraza y la presidente del CEN del PRI Maria de los Ángeles Moreno. El 29 de marzo de 1995, con la participación de la Secretaría de Gobernación y los dirigentes nacionales y parlamentarios del PRI, PAN, PRD y diputados del PT se instaló la mesa del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado. Posteriormente se estableció la dinámica por medio de la cual se instalaba una mesa específica para la reforma política del DF y una más para la reforma política federal; los acuerdos de ambas mesas serían discutidos por otra Mesa Central para la Reforma Política del Estado. Este fue el foro del gobierno federal con las cúpulas partidistas cuya sede siempre fue el edificio de Bucareli, local de la Secretaría de Gobernación. El primer inconveniente fue el condicionamiento de la participación del PRD a la solución de los conflictos postelectorales de Tabasco, Chiapas y Veracruz; sin embargo, luego de que se anunciara una reunión privada entre el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo y el líder perredista Porfirio Muñoz Ledo, el PRD continuó en los trabajos. La instalación formal de este foro, nos dice Maria de Lourdes Fuentes, se dio cuando se creó la Mesa Central o permanente el 5 de abril de 1995, aunque las negociaciones habían comenzado desde enero del mismo año. El presidente de la mesa era el entonces secretario de gobernación Esteban Moctezuma Barragán y como secretario técnico de la mesa fungía el subsecretario de desarrollo político, Luis F. Aguilar.

Una vez que se había establecido la temática con la que se desarrollaría la Mesa Central, el 27 de abril de 1995, el PRD decidió retirarse de dicha mesa por los conflictos postelectorales en Chiapas y Tabasco. Por ello, la Secretaría de Gobernación anunció el 9 de mayo que la reforma política había entrado en un impasse, en tanto no se reanudara la participación del PRD a la par que el presidente de la República decía que nadie debía marginarse del dialogo nacional. Por su parte, las dirigencias del PRI, PAN y PT junto con la Secretaría de Gobernación decidieron continuar con los trabajos de la Mesa Central. Por este motivo, el 15 de mayo de 1995, día en que debía llevarse a cabo la sexta reunión de la mesa instalada en la Secretaría de Gobernación, el PRD no asistió a los trabajos.

El 18 de junio de 1995 ahora el PAN se retiró de la mesa de discusión por los resultados electorales de Yucatán. No obstante, el 19 de julio de 1995 el PAN junto con el PRD plantean 139 puntos de convergencia, que se habían discutido en el seminario de Chapultepec, para darle movilidad al proceso de la reforma del Estado. Debido a que el PRD había desertado de la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación desde abril y el PAN hacía lo propio en junio de 1995, el PT decide también pararse de la Mesa Central puesto que no podían mantenerse en una posición de "complicidad" con el PRI, como argumentó posteriormente su dirigente nacional. Así las cosas, los acercamientos entre las cúpulas partidistas y la Secretaría de Gobernación quedaron suspendidas hasta el 24 de octubre de 1995 cuando se reanudó el Diálogo Nacional para la Reforma Política y del Estado en la Secretaría de Gobernación. Nuevamente el primero de noviembre de 1995, se reunieron tanto el Secretario de Gobernación, Emilio Chauyffet, como los dirigentes nacionales del PAN, PRI, ahora Santiago Oñate, y PRD y acordaron el temario y la forma de trabajo para llevar a cabo la reforma del Estado. Se estableció nuevamente una Mesa Central y diversas mesas por cada tema cuyos resolutivos serán conocidos por la Mesa Central. Se llevaron a cabo varias discusiones pero escasearon los acuerdos.

El 17 de febrero de 1996 nuevamente el PAN se retiró de todos los foros donde se discutía la reforma del Estado debido a que la Secretaría de Gobernación se negó a poner en la orden del día el caso electoral del municipio de Huejotzingo, Puebla, en donde el Tribunal Estatal Electoral había anulado 11 casillas de la elección con lo que el triunfo antes del PAN se otorgó al PRI. Las negociaciones continuaron sin la aparición del PAN, el cual el primero de abril de 1996 presentó una serie de iniciativas de contenido político electoral ante la Cámara de Diputados pretendiendo que el Congreso retomara la discusión de la reforma electoral; por este acto se consideró que el PAN aún estaba dentro de las negociaciones. Tres meses después, el 20 de mayo de 1996, el PAN se reintegró a la discusión, para entonces, en la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación, ya se había arribado a varios acuerdos que habían sido entregados el 15 de abril al Congreso de la Unión en presencia de los subsecretarios de gobierno, Arturo Núñez y de Desarrollo Político, José Natividad González, en representación de la Secretaría de Gobernación; así como de los dirigentes del PRI, Santiago Oñate, del PRD, Muñoz Ledo y del PT, Alberto Anaya. A partir de entonces todo quedó en manos del Congreso.

C. El seminario del castillo de Chapultepec.

De forma paralela a los trabajos de la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación, los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral, Santiago Creel Miranda, José Agustín Ortiz Pinchetti y el consejero suplente Jaime González Graf, organizaron el "Seminario del Castillo de Chapultepec" que durante todo 1995 se reunió semanalmente para elaborar una propuesta de reforma electoral con los dirigentes de los partidos, especialistas y representantes de organizaciones sociales.

Para finales de abril de 1995, en este foro se había llegado ya a 150 puntos de acuerdo y fue entonces cuando se invitó al PRI a participar en los trabajos. Los organizadores del seminario, a petición de Esteban Moctezuma, comenzaron a trabajar en un "Decálogo del Castillo de Chapultepec" que es la síntesis de los acuerdos a los que se arribó en dicho espacio y que se publicaron el 21 de agosto de 1995. Esta publicación es importante ya que desde abril de 1995 el PRD se había levantado de la Mesa Central, y en junio del mismo año tanto el PAN como el PT hicieron lo mismo; por ello, la publicación de los diez puntos de acuerdo de Chapultepec surgen precisamente en el momento en que las negociaciones entre el gobierno y las cúpulas partidistas se consideran rotas y donde aparentemente no hay avance en la reforma del Estado.

D. La comisión plural de la Cámara de Diputados.

El 27 de enero de 1995 se estableció una agenda de dialogo para la reforma del Estado en el Congreso de la Unión, sin embargo, la mayor parte de la discusión se desarrolló en la Secretaría de Gobernación aduciendo que el Congreso debía concentrarse en los derechos indígenas.¹⁷⁶ El 18 de octubre de 1995, debido a la inactividad en la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación, se llegó a un punto de acuerdo en la Cámara de Diputados para atraer la discusión de la Reforma del Estado pero no se da a conocer su contenido hasta que no sea aprobado por la Cámara de Senadores. Sin embargo, debido a que se reiniciaron los trabajos en la Secretaría de Gobernación el 24 de octubre del 95, el punto de acuerdo se quedó sin discutir e incluso se planeó modificarlo. Finalmente, tres meses después, el 19 de enero de 1996, se instaló la Mesa Plural en la Cámara de Diputados, la cual condujo los trabajos para la reforma del Estado. La temática a tratar en este foro fue: la reforma legislativa, la reforma político-electoral, el equilibrio entre poderes, el sistema judicial y el nuevo federalismo. Sin embargo, este foro tuvo un papel secundario ante la mesa de negociación de la Secretaría de Gobernación. Afirma María de Lourdes Fuentes que "en realidad, [la Mesa Plural de la Cámara de Diputados] sólo se encargó de recibir los acuerdos consensuados que fueron establecidos por los partidos y la Secretaría de Gobernación."¹⁷⁷

Finalmente, el 15 de abril de 1996, se entregaron los acuerdos a que se había arribado en las distintas mesas coordinadas por la Secretaría de Gobernación y cuyos consensos habían sido revisados por la Mesa Central, a estos puntos de consenso se les conoció como "los acuerdos de Bucareli". El 22 de abril se constituyó un grupo de legisladores para comenzar a redactar las iniciativas pero resaltaba el hecho de que el PAN aún no se reestablecía en los trabajos en el Congreso de la Unión y planeaba

¹⁷⁶ Cfr. Morales Paulín, Carlos A., *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdez Editores, junio de 1997, p.55.

¹⁷⁷ Fuentes Díaz, María de Lourdes, *Crónica del proceso de concertación política para la reforma electoral de 1996*, México, tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM, 1998, p.47.

abstenerse al momento de la votación. Por fin el 20 de mayo, después de que el presidente municipal de Huejotzingo presentó su licencia, el PAN se sumó a los trabajos de la reforma electoral. El 25 de mayo de 1996 se llegó al convenio de que la reforma electoral tendría como eje los "acuerdos de Bucareli" consensados por el PRI, PRD y PT en la Secretaría de Gobernación. Finalmente el 18 de junio de 1996, con sólo dos modificaciones a los acuerdos, las cuatro fracciones del Congreso de la Unión concluyen las negociaciones para la reforma electoral y se preparaban para solicitar a la Comisión Permanente que convocara a un periodo extraordinario. Pero cuando parecía que todo había terminado, el 26 de junio de 1996, el PRD decidió retirarse temporalmente de la mesa de la reforma electoral con la finalidad de realizar consultas con su dirigencia nacional, aunque el móvil en realidad era la campaña electoral de Tabasco, y un día después, el 27 de junio de 1996, también el PAN se retiró de las negociaciones lo que obligó al PT a retirarse de las mismas puesto que una vez más sólo quedaban este partido y el PRI quien presentó su proyecto definitivo. Después de un mes más de cabildos para afinar los acuerdos y exonerar los desacuerdos, ahora sí, el 25 de julio de 1996, se concluyen los trabajos en el Palacio Nacional con un "Acuerdo Electoral de Amplio Consenso". En consecuencia, el viernes 26 de julio la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario que se instaló el martes 30 de julio.

E. El proceso inacabado de la reforma del DF: el intento del 2000.

En julio del año 2000 fue derrotado en las urnas el Partido Revolucionario Institucional en la elección presidencial del periodo 2000-2006. El ahora presidente Vicente Fox Quesada salía de las filas del PAN y en el Distrito Federal el PRD, a través de Andrés Manuel López Obrador, tenía la Jefatura de Gobierno del DF. Asimismo, estos dos partidos, PAN y PRD, tenían la mayoría tanto en el Congreso de la Unión como en la Asamblea Legislativa. A palabras de Cecilia González, con la derrota electoral del PRI se habían acabado los impedimentos para que el Distrito Federal se transformara en el "Estado 32", es decir, en entidad federativa autónoma sin un régimen jurídico diferenciado. La transformación política para la capital había sido bandera de ambos partidos desde las reformas de 1987. Pero claro, cuando se tiene el control de la presidencia y un partido de oposición gobierna el DF las cosas cambian. Desde el mismo mes de julio del 2000 diputados panistas como Fernando Pérez Noriega y Miguel Hernández Labastida señalaban que no necesariamente debe haber un "Estado 32" y que en todo caso el DF siempre sería una entidad federativa "sui generis" en la que convivan poderes federales y locales.¹⁷⁸ Los argumentos antes priistas ahora se escuchaban en las bocas de los nuevos diputados panistas. El DF debe ser una entidad federativa sui generis, es decir, única en su tipo siendo

¹⁷⁸ Cfr. González, Cecilia, "Ya no hay obstáculos" en *Reforma*, México, 18 de julio del 2000, p. 4 - B.

el elemento que la caracterice el régimen jurídico diferenciado que a la fecha legaliza todas las instituciones y reservas de los poderes federales que sirven de contrapeso político. La razón de esta diferenciación, de esta naturaleza jurídica sui generis, a decir de los propios panistas, se debe a la convivencia de los poderes locales con los federales, a pesar de que los poderes federales tienen jurisdicción en todo el territorio federal y en consecuencia conviven con los poderes locales de todas las entidades federativas autónomas a partir de un principio jurisdiccional de división de competencias. Aquí empezaron los problemas.

El primer punto de acuerdo referente al estatus legal y a la estructura de Gobierno del DF fue la consideración de reformar el artículo 122 de la Constitución, es decir, ya podía eliminarse la posibilidad de que el DF tuviera el mismo régimen jurídico del resto de las entidades federativas autónomas a partir de los artículos del 115 al 121 constitucionales. El DF se mantendría con un régimen jurídico diferenciado y en consecuencia con una naturaleza jurídica "sui generis", es decir, seguiría siendo una entelequia híbrida. Asimismo, se proponía la división territorial del DF en 16 demarcaciones municipales gobernadas por un cabildo integrado por el principio de representación proporcional, contando con un alcalde y presupuesto propio, aunque esta propuesta no llegó al proyecto final.¹⁷⁹

El 27 de enero del 2001 el Secretario de Gobierno del DF, José Agustín Ortiz Pinchetti convocó a "diferentes fuerzas políticas de la ciudad" a integrar formalmente la Mesa Plural de Discusión y Negociación sobre la Reforma Política en los primeros días de febrero. Son dos los elementos a sobresaltar: 1) ya no es el Secretario de Gobernación federal quien hace la convocatoria para la reforma política del DF, sino el propio gobierno local; 2) anteriormente se había convocado a "foros plurales" pretendiendo la ciudadanización del proceso democrático, aunque siempre el final de las negociaciones y la decisión de qué entraba y qué no a la reforma política quedaba en manos de los partidos políticos nacionales, y más específicamente del PRI. En el caso de la reforma de 1995-96 este elemento fue muy marcado puesto que ni siquiera fueron los legisladores quienes participaron en las mesas ni se llevó a cabo la discusión en el Congreso, sino en la Secretaría de Gobernación y directamente entre los presidentes de 4 partidos: PRI, PAN, PRD y PT.

Para la reforma del 2001 este hecho es evidenciado desde el principio del proceso de la reforma, cuando se constituyó la Mesa de negociación del 2001 participaron únicamente los partidos políticos representados en la Asamblea y a partir de entonces la "participación ciudadana", siquiera inducida por foros, brilló por su ausencia.¹⁸⁰ Finalmente, la primera reunión entre autoridades del gobierno capitalino con legisladores y representantes de los partidos políticos se llevó a cabo el 12 de febrero del

¹⁷⁹ Cfr. Pavón, Carolina, "Reforma política. Reabren la discusión." en *Reforma*, México, 15 de enero del 2001, p. 5 - B.

¹⁸⁰ Cfr. Pavón, Carolina, "Llaman a iniciar reforma política." en *Reforma*, México, 27 de enero del 2001, p. 4 - B.

2001. En dicha reunión se confirmó que el DF seguiría siendo una ciudad "sui generis" y que no se buscaría la constitución del estado 32 aduciendo que el PRI tenía mayoría en las legislaturas locales y que esa propuesta aunque pasara en el Congreso no pasaría en las legislaturas. Asimismo se llegó a dos acuerdos elementales: 1) dotar a sus ciudadanos de derechos plenos; y 2) buscar que todas las iniciativas se desahoguen en la mesa de acuerdos evitando propuestas aisladas.

Con este breve principio, se inició la negociación de la transformación política del DF, y en específico de las facultades y competencias de los poderes locales y los federales discutiendo temas como la seguridad y la fuerza pública en el DF y quién debe nombrar a los funcionarios que la tengan a su cargo; quién debe determinar el endeudamiento de la ciudad; cuál debe ser la estructura decisional en las delegaciones, dónde había una variedad de propuestas como la de dotar de mayor fuerza a los órganos vecinales para que funcionaran como cabildos, o la de crear un concejo demarcacional mientras que el PRI seguía resistiéndose a que las delegaciones tuvieran una estructura semejante a la municipal.¹⁸¹ Finalmente, el 18 de octubre del 2001 se firmó una minuta de 30 puntos de acuerdo entre el PRI, el PAN y el PRD junto con el gobierno capitalino. Se debe hacer notar que en esta fase final ya ni siquiera se incluyó a partidos minoritarios con presencia en el DF como Democracia Social, el Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia o el Verde Ecologista.¹⁸² A partir de la firma de estos acuerdos, el resto del proceso ya es cuesta abajo, el 8 de noviembre del 2001 por fin se presentó la iniciativa a la Asamblea Legislativa en turno y ésta envía el proyecto a la Cámara de Diputados como observaremos en el siguiente cuadro:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Reforma al artículo 122 constitucional del 2001 – 2002.		
FECHA	TRAMITE DEL PROCESO	ORGANO QUE LO REALIZA
8/Nov/01	Presentación del decreto de iniciativa. Se turna a la comisión de asuntos legislativos y practicas parlamentarias.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
9/Nov/01	Se aprueba el decreto por unanimidad en el pleno y se envía a la Cámara de Diputados.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
13/Nov/01	Se entrega el decreto de iniciativa de reformas a la Cámara de Diputados.	Asamblea Legislativa y Cámara de Diputados.
13/Dic/01	Primera lectura del dictamen.	Cámara de Diputados.
14/Dic/01	Segunda lectura del dictamen, debate y votación. Se aprueba con: <ul style="list-style-type: none"> • 358 votos a favor. • 17 votos en contra. • 7 abstenciones. • Se envía a la Cámara de Senadores para efectos. 	Cámara de Diputados.
17/Dic/01	Deciden agendar la discusión de la reforma política del Distrito Federal para abril del 2002.	Cámara de Senadores.

¹⁸¹ Cfr. Salazar, Claudia, "Avanza reforma política" en *Reforma*, México, jueves 23 de agosto del 2001, p. 4 – B.

¹⁸² Baltasar, Elia, Gabriela Romero y Maria Esther Ibarra, "DF a punto de ser mayor de edad." en *La Jornada*, México, viernes 19 de octubre del 2001, p. 49.

1/Oct/02

Se desecha el proyecto de reforma con 53 votos a favor (PRI y PVEM) y 47 en contra (PRD y PAN).

Cámara de Senadores.

Sin embargo, llegado el mes de abril del 2002, en el Senado la discusión de la reforma se encontraba todavía atrapada en las comisiones. El 13 de marzo del 2002 se dio a conocer la agenda que sería abordada por la Cámara de Senadores en el segundo periodo de sesiones del año que duraría del 15 de marzo al 30 de abril del 2002, donde no aparecía como prioridad la Reforma Política del DF; por lo que se preveía que en caso de que se llegara a discutir, esto sería hasta el siguiente periodo ordinario, es decir, entre el 1º de septiembre y el 15 de diciembre del mismo año.¹⁸³ Sin embargo, el 19 de marzo se estableció un plazo de diez días hábiles a la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores presidida por el priísta David Jiménez González, la cual había recibido la minuta que contenía la reforma política del DF desde diciembre del 2001, para presentar ante el pleno el dictamen correspondiente, apercibiéndolo que de no presentarlo se turnaría a otra comisión.

Cumplido el plazo, una comisión integrada tanto por senadores como por diputados coincidieron en que la iniciativa de la reforma política del DF tenía algunas inconsistencias que debían ser corregidas, por lo que se continuaría realizando una larga lista de entrevistas que se habían programado con distintas instituciones que iban desde la Comisión de Derechos Humanos del DF, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno hasta las legislaturas locales incluyendo viajes a las principales ciudades del mundo para contrastar sus regímenes normativos.¹⁸⁴ Finalmente, el 15 de junio del 2002, después de un nuevo apercibimiento y en un periodo extraordinario, el presidente de la Comisión del DF en el Senado informó que el proyecto del dictamen sobre la reforma política del DF había sido entregado a la Junta de Coordinación Política y a los presidentes de las Comisiones que revisarían el documento. Dicho proyecto estaba firmado únicamente por el presidente de la Comisión del DF, el priísta David Jiménez González, y no por el resto de los integrantes de dicha comisión. Trascendió que el proyecto se tenía listo desde un par de meses atrás pero se estaban anudando los acuerdos necesarios para que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) apoyara el dictamen. Asimismo, se preparó una reunión de las comisiones relacionadas con la reforma política del DF: la Comisión de Puntos Constitucionales encabezada por Manuel Bartlett, la Comisión de Asuntos Legislativos presidida por el también priísta Fidel Herrera y la Comisión del DF.¹⁸⁵

En el anteproyecto que se encontraba en revisión por las tres comisiones se resolvió que no debe aprobarse la minuta dirigida por la Cámara de Diputados repitiendo los mismos argumentos, ya

¹⁸³ Cfr. Pavón, Carolina, "Ponen nuevo freno a la reforma política" en *Reforma*, México, 13 de marzo del 2002, p. 4 - B.

¹⁸⁴ Cfr. Becerril, Andrea, Raúl Llanos y Teresa Ramírez "Descongelan reforma del DF en el Senado" en *La Jornada*, México, miércoles 20 de marzo del 2002, p. 41. y en Pavón, Carolina, "Frustran avance de reforma en DF" en *Reforma*, México, 18 de abril del 2002, p. 1 - B.

¹⁸⁵ Cfr. Pavón, Carolina, "Dan avance a la reforma en el Senado" en *Reforma*, México, 15 de junio del 2002, p.6 - B.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

rebasados, que se habían establecido desde 1824 y los cuales ya fueron analizados (imposibilidad de convivencia de poderes, violación al federalismo, etc). Por fin, el 20 de junio del 2002, las tres comisiones unidas donde el PRD y el PAN sumaban 13 integrantes mientras que el PRI y el PVEM sumaban 14, rechazaron por idéntico marcador la iniciativa¹⁸⁶ y el 1 de octubre del 2002 se desechó el proyecto de reforma con 53 votos a favor (PRI y PVEM) y 47 en contra (PRD y PAN) por lo que el proyecto de reforma se devolvió a la Cámara de Diputados.

¹⁸⁶ Becerril, Andrea, "Concreta el PRI en el Senado su propósito de echar por tierra la reforma política capitalina" en *La Jornada*, México, domingo 21 de julio del 2002, p. 33.

2 Poder Ejecutivo local.

El antes Jefe del DF ahora se llama Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tiene a su cargo el poder ejecutivo local y la administración pública en la entidad, la cual recaerá en una sola persona que, finalmente, es elegida por voto universal, libre, secreto y directo.

A. Órganos locales y supeditación de poderes.

En la iniciativa de la reforma política del DF de 1996 se estableció que las atribuciones ejecutiva, legislativa y judicial del Distrito Federal corresponden a los poderes de la Unión y estos las comparten con autoridades locales. Sin embargo, en la aprobación final del primer párrafo del artículo 122 constitucional se estableció que el gobierno del DF estaba a cargo tanto de los poderes locales como federales en términos de igualdad y no de supeditación. Dice el artículo: "Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en términos de este artículo."¹⁸⁷ En esta reforma nuevamente el elemento principal es la redistribución de competencias entre los poderes federales y locales tomando como punto de partida que los órganos locales son autónomos y en consecuencia, desaparecen los elementos que caracterizan a la centralización administrativa. No obstante, se mantiene la inversión de la regla de distribución de competencias a partir de la cual las expresamente señaladas para los órganos locales son las que éstos pueden realizar y el resto se entienden conservadas por los poderes federales, en especial, la emisión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que hace las veces de la mal llamada "Constitución Local" se reserva por el Congreso de la Unión.

La trunca reforma del 2000 resultaba un avance fundamental en esta materia ya que si bien el DF sigue teniendo un régimen jurídico diferenciado, establecido en el artículo 122 constitucional, argumentando que el DF es parte integrante de la Federación pero también es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y la sede de los Poderes Federales a quienes sirve de asiento; se establece también en el proyecto que el DF tendrá autonomía en su régimen interior (que de hecho ya la tenía) y su gobierno estaba a cargo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales, con la participación de los poderes federales. Como podemos ver, la artificial sumisión jerárquica que se establecía en los primeros párrafos del artículo 122 reformado en 1993, donde expresamente se decía que el gobierno del DF estaba a cargo de los poderes federales, y del artículo 122 reformado en 1996 donde se ponía a los poderes federales y locales en pie de igualdad, en esta reforma ya se deslinda a los poderes federales de

¹⁸⁷ "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXV, No 16, primera sección, jueves 22 de agosto de 1996, p. 8.

los locales e incluso se da prioridad a los segundos por estar a cargo del gobierno del DF, mientras que los poderes federales sólo participan en el mismo sin que haya de por medio una relación de subordinación jerárquica, sino a través de un principio de distribución de competencias como pasa entre la Federación y cualquier otra entidad federativa. Esta fue una de las principales causas de molestia del priísta David Jiménez González quien incluso suponía que esta determinación ponía por encima a los poderes locales de los federales, hecho que en realidad no sucede.

Pero el punto más importante de la reforma truncada del 2000 es la organización y distribución de las competencias, ya que la inversión de la regla establecida en el artículo 124 se termina y finalmente se establece en el artículo 122 constitucional que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del DF; dando mayor amplitud de movimiento a los poderes locales, lo cual se complementa con la función que se otorgaba a la Asamblea Legislativa para emitir el ahora llamado Estatuto Constitucional, antes Estatuto de Gobierno.

B. Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En la reforma de 1996 se eliminó el nombramiento indirecto del Jefe del DF, el cual nunca entró en vigor, y se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno por medio del voto universal, libre, secreto y directo. Dice en el art. 122 constitucional base segunda inciso I que el Jefe de Gobierno duraría en su cargo 6 años a partir del 5 de diciembre del año de la elección. No obstante, en la primera elección del Jefe de Gobierno éste duraría en su cargo tan solo tres años de conformidad con el artículo séptimo transitorio. Se pensó, en principio, que la finalidad de este recorte a la mitad del tiempo de duración del cargo tenía por objeto emparejar los tiempos de la elección presidencial con la del Distrito Federal. Sin embargo, en la competencia electoral por la presidencia de la República del 2000, el más afectado por dicho recorte fue precisamente el ex-Jefe de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas.

Dentro de los requisitos causó polémica en la discusión del Congreso el que se prohibiera competir en la elección a las personas que anteriormente hubieran desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno con cualquier carácter, hecho que se recalca en el artículo noveno transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996. Es decir, que quedaban constitucionalmente marginados de participar en la elección cualquier persona que hubiera desempeñado el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, en especial Manuel Camacho Solís. El Diputado Alejandro Rojas Duran en uso de la palabra en el pleno de la Cámara de Diputados dijo que: "yo creo que esta reforma es excluyente, autoritaria y se asemeja a las reformas que se hicieron en Sudáfrica, porque esto es en los hechos un apartheid, no se puede excluir a nadie de sus derechos políticos para participar en los puestos de elección popular. Están contraviniendo el artículo 35 constitucional, el artículo 36 y el

artículo 39 porque ese cargo no ha sido nunca de elección en los tiempos modernos y ahora que va a ser de elección no puede aplicarse una cláusula que todos sabemos tiene un destinatario; no podemos legislar en función de un solo hombre o de un solo grupo de hombres.¹⁸⁸

C. Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea, ejecución de leyes y facultades reglamentarias.

En el artículo 122 constitucional, base 2ª, fr. II se establecieron las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del DF. En materia legislativa se le otorgó la facultad de iniciativa, promulgación y el consecuente derecho de veto así como la publicación de las leyes que emita la Asamblea Legislativa. Hay que recordar que en las reformas de 1993, estos derechos se le habían otorgado al presidente de la República, quien en esta reforma los pierde consolidándose la figura del poder ejecutivo y legislativo locales. Asimismo, se estableció la obligación a cargo del Jefe de Gobierno para ejecutar tanto las leyes que emita la Asamblea Legislativa como las que emita el Congreso de la Unión relacionadas con el Distrito Federal. Para el cumplimiento de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa se le otorgó competencia para expedir reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, aunque desapareció su facultad para emitir reglamentos gubernativos. En cuanto a la esfera de competencias en torno a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, las cuales incluyen la facultad de iniciativa, promulgación, derecho de veto, publicación y la reglamentaria, éstas siguen estando a cargo del presidente de la República, pero el Jefe de Gobierno puede formular proyectos de reglamentos sobre las leyes que expida el Congreso de la Unión, los cuales serían presentados al presidente (Art. 67 fr. IV del Estatuto).

D. Facultades presupuestales.

Dentro de las facultades presupuestales, el Jefe de Gobierno aún conserva la de iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos ante la Asamblea Legislativa y la de rendir la cuenta pública de esos recursos financieros; a cambio, el Poder Ejecutivo y Legislativo federales conservan la facultad de determinar los montos de endeudamiento del Distrito Federal (Art. 122 constitucional, apartados A. fr. III y B. Fr. III). En la reforma trunca del 2000, el DF tenía las mismas facultades y obligaciones en materia de endeudamiento que el resto de las entidades federativas autónomas, es decir, ya era la Asamblea Legislativa la que determinaba el monto de endeudamiento a petición del Jefe de Gobierno del DF con las mismas limitaciones que establece el artículo 117 fr. VIII para el resto de las entidades.

¹⁸⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo de sesiones extraordinarios del segundo receso del segundo año de ejercicio, México, año II, No. 3; miércoles 31 de julio de 1996, p. 4 – 5.*

E. Facultades de fuerza pública.

Al respecto se señala en el artículo 122 constitucional apartado E. que en el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de la República lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. En principio debemos resaltar que el artículo 115 reglamenta a los municipios y no a las entidades federativas, por lo que de entrada se le da al DF un tratamiento de municipio y si bien el régimen municipal no es mayor o menor, mejor o peor, si es diferente al que tienen las entidades federativas a partir de su propia naturaleza jurídica. Ahora bien, en la fracción VII del artículo 115 se establece que el presidente de la República tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Aquí de nuevo pretende resaltarse como característica esencial y argumento principal que los poderes de la Unión residen en el Distrito Federal para implementar un régimen jurídico diferenciado y no la existencia o inexistencia de autonomía del DF. Finalmente a lo que se refiere el apartado E. del artículo 122 constitucional es que en el DF el mando de la fuerza pública estará a cargo del presidente de la República. Al respecto el artículo 34 del Estatuto clarifica esta posición cuando establece que el mando de la fuerza pública en el DF corresponde al presidente de la República, así como la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno.

Asimismo, el presidente de la República debe estar constantemente informado de la situación que guarda la fuerza pública en el DF independientemente de que pueda instruir al Jefe de Gobierno sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de sus funciones, para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes (Art. 35 del Estatuto). Pudiendo incluso instruir directamente a los cuerpos que integran la seguridad pública y solicitar a ellos la información que considere necesaria. En la reforma truncada del 2002 se mantiene el mando de la fuerza pública por el presidente de la República y el Jefe de Gobierno, previo acuerdo con el presidente, puede nombrar al servidor público encargado de ella.

F. Facultades de seguridad pública.

En materia de seguridad pública, las facultades de dirección que antes recaían en el presidente de la República quien podía cederlas o no al Jefe del DF, ahora son competencia directa e inmediata del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien preside el Ministerio Público del DF, es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del DF pero con la aprobación del presidente de la República, quien puede solicitarle directamente información sobre la situación que guarda la seguridad pública.

En la reforma truncada del 2000, el Procurador General de Justicia del DF era nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes Asamblea Legislativa aunque el Jefe de

Gobierno podía removerlo libremente consolidándose también en este punto la autonomía gubernativa local.

G. Falta temporal, absoluta y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

También cambió el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales así como el procedimiento de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En las reformas de 1996 se entiende por falta temporal aquella que no exceda 30 días naturales, en cuyo caso quedaba encargado del despacho el Secretario de Gobierno en funciones (Art. 122 constitucional, base 2ª, fr. I y Art. 61 del Estatuto). Asimismo, se entiende por falta absoluta aquella que es superior de 30 días naturales o si al comienzo del periodo no se presenta el Jefe de Gobierno electo o la elección no estuviera hecha y declarada al 5 de diciembre, en cuyo caso la Asamblea Legislativa será la que designe al sustituto quien concluirá el periodo respectivo (Art. 122 constitucional, base 2ª, fr. I y Art. 55 y 61 del Estatuto).

También se establece la posibilidad de que el Jefe de Gobierno solicite una licencia de hasta 120 días para separarse del cargo quedando encargado del despacho el Secretario de Gobierno en funciones y en caso de que el Jefe de Gobierno renuncie, la Asamblea Legislativa designará al sustituto (Art. 122 constitucional, base 2ª, fr. I y Art. 62 del Estatuto). En la reforma truncada del 2000 se establecía una nueva figura para el caso de la falta absoluta: el Jefe de Gobierno interino, el cual se actualiza si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo, en cuyo caso la Asamblea Legislativa designaba un interino quien convocaba a elecciones para concluir el periodo.

El más importante de estos incisos es la figura de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, facultad que se conserva a favor del Senado de la República o de la Comisión Permanente en los recesos del primero (Art. 122 constitucional, inciso F.). Las causales que señala la Constitución son las mismas: afectaciones en las relaciones con los poderes de la Unión, o afectaciones en el orden público. Sin embargo, las causales señaladas en el artículo 66 del Estatuto de Gobierno si tienen una variación. Se establecen 5 causales de remoción, entre las que se mantienen: 1) Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión; 2) Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión; 3) Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden afectando al orden público. Se establece como nueva causal la de: 4) no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales, cuando haya sido requerido para ello. Y la 5) es una modificación, donde la posibilidad que antes tenía el Senado para determinar cualquier otra que a su juicio afectara las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público se restringe a las demás que determinen otras disposiciones legales (y ya no el Senado), que afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público.

Cuatro son las causales que habiéndose establecido en 1994, son eliminadas en 1997: 1) la modificación ya explicada que otorgaba a la Cámara de Senadores la determinación de nuevas causales y que a la letra decía: "las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del DF"¹⁸⁹; 2) la de no refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea del Distrito Federal; 3) la de ejercer en contravención de la ley los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión; y 4) la de no proporcionar de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado. Estas tres últimas causales eran las que más evidenciaban la supeditación del poder ejecutivo local al Federal, por lo que es un acierto que las mismas desaparezcan aunque la existencia del sólo procedimiento de remoción es un error puesto que el Jefe de Gobierno del DF es el único poder ejecutivo local de toda la República que está sometido a un procedimiento como éste.

Finalmente, la remoción es la última oportunidad que le queda al presidente de la República para nombrar al Jefe de Gobierno del DF ya que en caso de remoción, el presidente de la República propone al Senado el sustituto que debe concluir el despacho (Art. 122 constitucional, inciso B. Fr. II.). En cuanto a la reforma truncada el 2000, la figura de la remoción se mantiene pero si la remoción se realiza en los dos primeros años del periodo respectivo, el Jefe de Gobierno nombrado por el Senado tendrá el carácter de interino y su función será llamar a nuevas elecciones.

¹⁸⁹ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo CDXC, No 20, martes 26 de julio de 1994, p. 57.

3 El régimen delegacional.

En el apartado C., base 2ª, inciso II) del artículo 122 constitucional se estableció que en el DF habría órganos político-administrativos en cada demarcación territorial en que se divida el DF. Estos órganos político administrativos no son otra cosa sino las antiguas Delegaciones administrativas del DF. La mayor parte de la normatividad de las Delegaciones se encontraba en el Estatuto de Gobierno.

De esta forma, en el artículo 104 del Estatuto se estableció que la administración pública del Distrito Federal contaba con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial los cuales se denominaban genéricamente como Delegaciones. A la Asamblea Legislativa le tocaba determinar el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.

A. La naturaleza jurídica de las delegaciones.

En la Ley Orgánica del DF se siguen estableciendo tres tipos de administración pública: la central, la desconcentrada y la paraestatal cometiendo el mismo error que en 1994, es decir, establecer tres tipos de administración pública cuando en realidad sólo hay dos: la central y la paraestatal. En la administración pública central y desconcentrada se observan las características de la administración pública centralizada que son: la concentración del poder de decisión, de nombramiento, de mando, la facultad de vigilancia, del disciplinario, la facultad de revisión y la facultad de resolver conflictos de competencia. En cambio, la administración pública paraestatal no cuenta con esas características sino con la de autonomía. De esta forma, tanto en la administración pública centralizada como en la paraestatal puede haber órganos desconcentrados sin que estos formen por sí mismos una nueva categoría.

Sin embargo, este error ahora tiene consecuencias mayores puesto que las Delegaciones, que antes eran parte de la administración centralizada, ahora salen de esta esfera y se les coloca en la supuesta administración pública desconcentrada sin identificarlos como paraestatales o como administración pública centralizada. De esta forma, el artículo 2º de la Ley mencionada establece que la Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios integran la administración pública centralizada. También establece el artículo mencionado que en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, **la administración pública central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional** en actos de gobierno a las que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal. Aquí hayamos todo un enredo, ya que se cuenta a las Delegaciones dentro de la administración pública central, aunque en su primer párrafo no lo hace, luego las califica como órganos político administrativos desconcentrados, es decir, son órganos desconcentrados de la administración pública central, pero al final les otorga autonomía,

característica que los convierte en parte de la administración pública paraestatal y rompe con los 8 poderes característicos de la centralización; y finalmente reduce su autonomía a una meramente funcional en actos de gobierno. Es decir, las actuales Delegaciones son una entelequia híbrida que no pertenecen ni a la administración pública centralizada ni a la paraestatal y por supuesto que tampoco son municipios. Este enredo se complica aún más ya que el artículo 87 del propio Estatuto de Gobierno establece que la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal y especifica que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Se debe sobresaltar que este es el texto que aparece en las reformas realizadas al Estatuto el 14 de octubre de 1999, es decir, tres años después de aprobada la reforma del 22 de agosto de 1996. Para intentar salvar este error, la reforma truncada del 2000 inventa un nuevo tipo de organización administrativa en donde el DF contaba con administración pública centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional, calificando a las Delegaciones como unidades político-administrativas.

También se mantiene un marco de distribución de competencias que era reflejo de una organización centralizada, y pretende aplicarse a órganos supuestamente autónomos. De esta forma, la elección directa de los Jefes Delegacionales es un avance, pero es un avance a medias porque no se descentraliza en la misma medida las facultades y obligaciones de cada entidad. Así, el Jefe de Gobierno conserva, en distinta medida, todos los poderes de la centralización con excepción del de nombramiento; aunque, a través de la remoción del Jefe Delegacional, puede proponer a la Asamblea Legislativa al Jefe Delegacional que deba terminar el cargo.

En conclusión, definitivamente en las modificaciones del 22 de agosto de 1996 y de octubre de 1999 no se pretendió crear municipios, y si acaso se quiso dar autonomía política a las Delegaciones, "pero poquita", lo cual de antemano es un error puesto que un órgano es o no es autónomo en sus distintas facetas por lo menos normativas. En la reforma del 2000, este error se mantiene y se incrementa puesto que no se habla de una descentralización de funciones e inclusive establece en que supuestos las delegaciones actuaran con autonomía, en cuales con coordinación y en cuales con dependencia de la administración pública centralizada, es decir que al mismo tiempo y de conformidad con la tabla de funciones que se legisle en el ahora Estatuto Constitucional, las delegaciones podrán ser autónomas y actuarán como tales o en coordinación con la Jefatura de Gobierno y en otros casos las mismas delegaciones serán jerárquicamente subordinadas a la misma Jefatura y en consecuencia parte de la administración pública centralizada.

B. Facultades administrativas y supeditación en la prestación de servicios.

Las Delegaciones conservan sus facultades en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva; es decir, no cambia en nada la distribución de competencias que existía entre las Delegaciones y el Distrito Federal en 1993, es decir, los nuevos órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales siguen teniendo las facultades de un órgano de la administración pública centralizada que dependía directamente del Jefe del DF quien nombraba a los Delegados. En consecuencia, la Jefatura de Gobierno conserva las mismas facultades que antes tenía: la prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica; la prestación de servicios de carácter general como el suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de agua, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto; y también se apropia de todas las funciones de administración, planeación y ejecución de obras de prestación de servicios públicos y en general todos los actos de gobierno que incidan en dos o más Delegaciones (Art. 115 fr. VII, X y XI del Estatuto). Finalmente el propio Jefe de Gobierno es quien decide la participación de las "demarcaciones político-administrativas autónomas" en la prestación de servicios.

C. Facultades hacendarias y supeditación patrimonial.

Las Delegaciones del DF aún no tienen autonomía hacendaria. Es el Jefe de Gobierno del DF quien propone a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de sus actividades y éstas informan el Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones (Art. 112 del Estatuto). No obstante, se les otorga autonomía de gestión en su presupuesto, es decir, pueden hacer uso de los recursos dinerarios de conformidad a las partidas establecidas por la misma Asamblea e inclusive pueden hacer transferencias presupuestales siempre que no se afecten programas prioritarios e informando al Jefe de Gobierno de esta atribución de manera trimestral.

Esta ausencia de autonomía hacendaria se observa incluso en sus facultades patrimoniales. El artículo 144 del Estatuto de Gobierno vigente del 4 de diciembre de 1997 a la fecha establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 13 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deja claro que los bienes muebles e inmuebles que estén en uso de las Delegaciones, sólo lo están en vía de asignación, pero el dominio de los mismos lo

tiene el Jefe de Gobierno cuando establece que "corresponde a cada una de las Dependencias, entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo."¹⁹⁰ Así las cosas, las Delegaciones no cuentan ni con personalidad jurídica, ni con patrimonio propio, ni con facultades recaudatorias.

D. Sometimiento en conflictos competenciales.

Uno de los más claros poderes de la centralización administrativa se hace evidente en la facultad que tiene la cabeza del sector de resolver las controversias competenciales de sus jerárquicamente subordinados. Esta facultad se actualiza en el artículo 108 del Estatuto reformado el 14 de octubre de 1999 donde se establece que las controversias competenciales administrativas que se presenten entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la administración pública del DF, serán resueltos por el Jefe de Gobierno. Esta facultad se eliminaba en la reforma truncada del 2000 donde la resolución de controversias competenciales la desempeña un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

E. Proceso de municipalización.

El proceso de municipalización necesariamente implica el cambio del régimen delegacional por el municipal aunado a la creación de ayuntamientos de elección directa en cada municipio que se decida establecer. En este sentido, la reforma de 1996 – 1999 e incluso la abortada modificación del 2000 no definen un criterio de municipalización sino únicamente la elección directa del titular de cada órgano político-administrativo que sea creado en cada demarcación del territorio del DF a la vez que la distribución de competencias que se conserva es exactamente la misma que existía cuando las delegaciones pertenecían claramente a la administración pública centralizada y los titulares de las delegaciones eran designados por el Jefe del DF.

Precisamente el principal argumento que se ha manejado para objetar la municipalización en del DF es que tal organización administrativa no puede existir en una extensa zona urbana puesto que requiere una multitud de servicios que, por economía y racionalidad en su administración, requieren de un mando único y centralizado. Sin embargo hay de servicios a servicios, algunos perfectamente pueden descentralizarse o municipalizarse como es la policía municipal, los rastros, los panteones y jardines etc., y algunos necesitarán de acuerdos de coordinación que de hecho existen en ciudades como Toluca y en el propio DF en el caso de la zona conurbada.

¹⁹⁰ Leyes del Distrito Federal www.asambleadf.gob.mx

Ahora bien, en la vía de los hechos, y dado que el Jefe de Gobierno tiene la facultad de delegar sus facultades en los órganos desconcentrados, desde enero del 2001 se han estado negociando y preparando acuerdos de participación y cooperación entre las Delegaciones y la Jefatura del DF. Los principales avances se observan en la administración de mercados, guarderías, mantenimiento de escuelas, y centros deportivos así como en la expedición de licencias de conducir.¹⁹¹ Incluso el día 5 de febrero del 2001 se firmó el primer convenio de descentralización en las materias mencionadas, para lo cual se estableció un presupuesto de mil 600 millones de pesos.¹⁹²

Otro de los principales temas en este proceso de municipalización ha sido la descentralización de la policía, donde el primer problema es que el Jefe de Gobierno ni siquiera tiene el mando de la fuerza pública. No obstante, se han negociado también acuerdos de cooperación de seguridad a fin de que la policía administrativa ataque los problemas locales a partir de las prioridades de cada Delegación. Al efecto se han presentado iniciativas ante la Asamblea Legislativa para que los Jefes Delegacionales influyan en los nombramientos de los jefes policíacos de sus respectivas demarcaciones así como para apoyar en el mantenimiento de los cuarteles de policía, elaborando un programa de combate a la delincuencia para cada Delegación. Así, se formaron 52 sectores distribuidos en las 16 delegaciones y la Jefatura de Gobierno ha manifestado que únicamente conservara el mando de los grupos álamo, de granaderos, Motopatruyeros y Gruyeros. No obstante, la consolidación de la desconcentración policíaca se reservó para el momento en que fuera concretada la reforma al régimen político del DF que fue desechada por la Cámara de Senadores. Esto se debe a que el mando de la fuerza pública corresponde al presidente de la República y en consecuencia, es el Congreso de la Unión quien legisla en esa materia.

Vemos que si bien los Jefes Delegacionales son electos de forma directa, es decir, tienen una autonomía política; no cuentan con autonomía gubernativa, ni hacendaria, ni reglamentaria; incluso en las disputas que han aparecido entre la Jefatura de Gobierno y algunos Jefes Delegacionales, los segundos reconocen que están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno pese a que hayan sido elegidos por voto directo como fue el caso de el Jefe Delegacional de Benito Juárez cuando intento clausurar una preparatoria del gobierno del DF con motivo del uso de suelo y finalmente terminó levantando la clausura en acato a una orden girada por el Jefe de Gobierno del DF¹⁹³, independientemente de que la clausura fuera legal o no.

¹⁹¹ Cfr. Páramo, Arturo, "Obtiene delegados más control" en *Reforma*, México, 21 de enero del 2001, p. 4 - B.

¹⁹² Cfr. Gómez, Laura, "López Obrador entregará el manejo de mercados y deportivos a delegados" en *La Jornada*, México, Domingo 4 de febrero del 2001, p. 27.

¹⁹³ Ramírez, Teresa "Desacata Espina resolución del GDF por no ser día hábil" en *La Jornada*, jueves 20 de diciembre del 2001, p. 39.

F. Los jefes delegacionales.

Cada Delegación se integra con un titular al que se le denomina genéricamente Jefe Delegacional de conformidad con el artículo 105 del Estatuto. A partir de 1996 observamos dos tipos de elección de Jefes Delegacionales en el DF: una indirecta, para el periodo 1997-2000; y otra directa que comenzaría a observarse del 2000 en adelante.

En cuanto a la elección del periodo 97 – 2000, en el artículo 10° transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 se estableció que la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entraría en vigor hasta el 1° de enero del año 2000 por lo que en 1997, el nombramiento de dichos funcionarios se haría en forma indirecta.

En los artículos 4° y 5° transitorios del decreto que reformó el Estatuto de Gobierno y que se publicó el 4 de diciembre de 1997, también se estableció que el nombramiento de los titulares de los órganos político – administrativos de las demarcaciones territoriales del DF que estarían en su cargo en el periodo 1997-2000 sería indirecto mientras que la elección de dichos puestos entraría en vigor hasta el 1° de enero del 2000. En el artículo 14° transitorio del mismo decreto se establece que el Jefe de Gobierno del DF enviaría a más tardar el 15 de diciembre de 1997 las propuestas individuales de cada uno de los titulares de las delegaciones a la Asamblea Legislativa, las cuales podrán ser aprobadas con por lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea. De no aprobarse algún nombramiento, el Jefe de Gobierno debía enviar segundas propuestas y de ser necesario una tercera por cada cargo que faltase de designar. Si la tercera propuesta tampoco era aceptada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea, quedaría en el puesto el candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Así, los delegados políticos que fungieron como tales de 1997 al 2000 conservaron el mismo nombre y fueron elegidos de forma indirecta, por el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, en los términos del artículo 10° transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, y de los artículos 4°, 5° y 14° del decreto que reforma el Estatuto de Gobierno del 4 de diciembre de 1997.

En lo que hace a la elección del 2000 en adelante, en el apartado C., base 2°, inciso II) del artículo 122 constitucional se estableció que los titulares de los órganos político administrativos serían elegidos en forma universal, libre, secreta y directa; cuyo encargo debía durar tres años comenzados a contar el 1° de octubre del año de la elección (Art. 106 del Estatuto). La primera elección de los Jefes Delegacionales se llevó a cabo en el año 2000 arrojando como resultados que el PRD ganó la elección en 10 delegaciones y el PAN en 6, ambos con sendas alianzas o candidaturas comunes.

Por otra parte, en cuanto a las ausencias y remociones de los jefes delegacionales, las ausencias de más de quince días y menos de noventa debían ser autorizadas por el Jefe de Gobierno, se observa aquí una de las varias reminiscencias de régimen centralista del DF. Si la ausencia fuera superior a los 90 días, la Asamblea legislativa, a propuesta del Jefe de Gobierno, y por mayoría absoluta designaba al sustituto. Este mismo procedimiento se actualizaba en caso de que la elección fuese declarada nula y hasta que se realizara la elección extraordinaria; y en caso de que el Jefe Delegacional electo no se presentara a tomar posesión de su cargo.

Asimismo, el Jefe Delegacional se encontraba sujeto a la figura de la remoción. La Asamblea Legislativa, a propuesta del Jefe de Gobierno, o de cualquiera de los diputados, podía remover a los Jefes Delegacionales por las siguientes causales: 1) por violaciones sistemáticas al ordenamiento normativo federal o local; 2) por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno; 3) por realizar actos u omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del DF o el orden público de la entidad; 4) por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la federación, las entidades federativas, el DF o cualquier municipio durante el tiempo que dure su encargo, con excepción de las actividades docentes no remuneradas; 5) por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal; 6) por incumplir reiteradamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del DF; 7) por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno; y 8) por realizar actos que afecten las relaciones del Jefe de Gobierno con la Federación.

Es la Asamblea Legislativa quien califica la gravedad de la falta y resuelve en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes. La resolución dictada por la Asamblea es definitiva e inatacable y surte sus efectos de inmediato (Art. 108 del Estatuto). En caso de remoción, la Asamblea Legislativa, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de sus integrantes designa al sustituto para que termine el cargo. Lo que aquí se observa es una reproducción del procedimiento de remoción del Jefe de Gobierno del DF en los Jefes Delegacionales.

VI Conclusiones.

A.- Es importante dejar en claro el marco conceptual relativo a las entidades federativas en general y al Distrito Federal en particular ya que uno de los argumentos sistemáticamente utilizados para negarle en principio autonomía al DF y después el equiparamiento de su régimen jurídico con el resto de las entidades federativas autónomas ha sido la naturaleza jurídica del DF y del federalismo.

Al respecto comprobamos que **la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal no impide el establecimiento de órganos locales que gocen de las mismas prerrogativas que tienen el resto de las entidades federativas.** En efecto, las entidades federativas que integran a los Estados Unidos Mexicanos no eran Estados antes de la conformación del pacto federal ni fueron Estados después de la firma de dicho pacto. En México, y en cualquier otra república federal, no hay Estados soberanos integrantes de la República, sino entidades federativas con cierta competencia autónoma. El concepto de soberanía se refiere a la toma de decisiones políticas fundamentales que se encuentra en un ámbito político, jurídico y económico distinto al de la autonomía de las entidades federativas.

Asimismo, la federación es un concepto de construcción político – histórico que sólo puede explicarse mediante un concepto: la descentralización. Por ello, la característica clave de las entidades federativas es su autonomía competencial que consiste en las facultades que a favor de determinado órgano se establezcan en la Constitución o en distintos ordenamientos normativos, la cual puede ser desempeñada sin que ningún otro órgano o instancia la obstruya o la condicione. En este sentido el contenido de la autonomía de los diversos órganos autónomos es variada, pero no por ello se trata de distintos tipos de autonomía. Por ejemplo, la UNAM tiene un determinado contenido de su autonomía, el IMSS uno distinto, y las entidades federativas autónomas otro diferente; un órgano es autónomo con respecto a la competencia que jurídicamente le haya sido otorgada.

Así, tenemos que las entidades federativas se clasifican en tan sólo dos rubros: entidades federativas con autonomía y entidades federativas sin autonomía. Los mal llamados estados son ejemplo de la primera clasificación y los territorios federales así como el DF hasta antes de las modificaciones constitucionales de 1994, son ejemplo de la segunda. De esta forma, el elemento característico del DF era su ausencia de autonomía competencial y no el que los poderes federales estén sitos en su jurisdicción territorial, aunque este hecho era y sigue siendo el principal argumento para no otorgarle un régimen jurídico con idéntica competencia de la cual gozan el resto de las entidades federativas, pero no es el elemento definitorio de su naturaleza jurídica.

Tenemos pues que otorgar la descentralización política del DF no puede ser contrario a la lógica federal cuyo elemento característico es precisamente la descentralización. Asimismo, el hecho de que en el DF estuvieran sitos los poderes de la Unión tampoco es el elemento determinante de la naturaleza

jurídica del DF. Su naturaleza jurídica se determina a través de un género próximo, ser una entidad federativa, y una diferencia específica, gozar o no gozar de autonomía.

De esta guisa, partir de 1994, debido a que el DF ya cuenta con la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno propio y con autonomía, el DF entendido como entidad federativa sin autonomía deja de existir, pese a que el contenido de la autonomía y el régimen jurídico del DF sea diferenciado con respecto al resto de las entidades federativas autónomas. El motivo de la diferenciación del régimen jurídico del Distrito Federal no encuentra su explicación en la naturaleza jurídica del mismo, sino en los intereses específicos de los partidos políticos al momento de entablar la negociación.

De esta forma, con el argumento de que otorgar autonomía plena y un régimen jurídico igualitario al del resto de las entidades federativas al DF es violentar el federalismo, **la clase política dominante mantiene el control político del DF a través de una legal supeditación de poderes.** En efecto, la desaparición de municipios en 1928, así como el establecimiento del Distrito Federal como una dependencia más del poder ejecutivo federal siempre tuvo por objeto el control político de esta zona, razón por la cual era el presidente de la República quien designaba al Gobernador, que posteriormente sería llamado Jefe del Departamento del Distrito Federal; designando a los Delegados a través del propio Jefe del DDF.

La coartada fue siempre la garantía federal de los poderes de la Unión, lo cual era creíble en medio de la guerra entre imperialistas y republicanos en 1824, entre federalistas y centralistas en 1836-1864 que incluyó la guerra de reforma; incluso era creíble en 1910 y 1917 en plena revolución, con levantamientos regionales. Pero suponer que la autonomía plena del Distrito Federal de 1987 a la fecha es un producto impensable porque se estaría atentando contra la garantía federal de los poderes de la Unión es un argumento endeble.

Por ello, de forma sistemática se evita decir que:

- El Distrito Federal es un "Estado" a fin de mantener sobre él algún tipo de control político-legal.
- El titular del Poder Ejecutivo Local es un gobernador, y se le llama Jefe de Gobierno aunque de hecho funcione como gobernador. Incluso, la persona que tenía a cargo la administración pública del DF recibía el nombre de gobernador pese a ser nombrado por el presidente de la República, como consta en el artículo 89 fr. II de la Constitución hasta antes de la reforma publicada en el DOF el 10 de agosto de 1987. No es una casualidad que en la misma reforma en que se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se borraba cualquier indicio que nos hiciera pensar que el DF se estaba transformando en un "Estado"; hecho que motivó el cambio del artículo mencionado de "Gobernador" a "el titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal".

- El poder legislativo local es un congreso local, y en vez de congreso se establece una Asamblea Legislativa y por varios años sus integrantes no eran diputados sino asambleístas.
- Incluso se niegan a emplear el nombre de "Constitución del Distrito Federal" o por lo menos de "Estatuto Constitucional" al Estatuto de Gobierno para evitar dar pie a la "constitución del estado 32".

B.- Ahora bien, la causa real del actual régimen jurídico del Distrito Federal es la actuación de los partidos políticos en torno a sus intereses electorales. Sin embargo, han existido diversos factores políticos que dieron oportunidad a la entonces oposición del partido en el gobierno para negociar las reformas del régimen jurídico del Distrito Federal. El primer factor político de deslegitimación del partido en el poder se observa en la votación contraria al PRI que desde las elecciones presidenciales de 1964 comenzó a marcarse en el DF. El PRI perdió 45 puntos en su promedio de votación entre 1964 y 1988. Incluso, en 1988 esta tendencia tocó fondo cuando el PRI obtuvo únicamente el 27 % de los votos en el DF y perdió la elección de senadores. Sin importar las diversas explicaciones que pueda tener esta tendencia, lo que me interesa resaltar es que uno de los argumentos sistemáticamente utilizados por el partido en el poder para evitar otorgar autonomía al DF había desaparecido. El hecho de que los votantes del DF acudieran a las urnas en las elecciones federales y ahí legitimaran que fuera el presidente de la República quien nombrara al Jefe del DDF se había oscurecido con la votación contraria al PRI en las elecciones de 1988. Más aún, durante las diversas mesas y consultas celebradas durante 1989, una y otra vez salió a relucir que pese a que el PRI había perdido las elecciones en el DF, este partido gobernaba el Distrito Federal.

Esta misma tendencia a la baja es lo que nos permite entender que el PRI se negara sistemáticamente a otorgar autonomía al Distrito Federal, ya que tan pronto como se hiciera la elección de los poderes locales mediante voto directo, el DF saldría de la zona de influencia priísta, tal como sucedió. Es por ello que prefirió negociar, con la anuencia de la oposición, una serie de reformas que si bien abrían algunos espacios electorales, prioridad del resto de los partidos políticos, se mantendría una serie de controles políticos sobre el gobierno local. Esta negativa de ceder espacios electorales a la oposición se combinó con diversas estrategias entre las cuales estaba la circunscripción de los distritos electorales. En efecto, en la primera elección de la Asamblea de Representantes de 1988 mientras que el PRI tuvo el 27.57 % de los votos, consiguió 34 espacios, es decir, el 51.51 % de los lugares en la Asamblea. En comparación, el PAN, partido que ocupó el segundo sitio, obtuvo 24.37 % de la votación, pero tan sólo 18 lugares, es decir, el 27.72 % de los lugares en la Asamblea. Posteriormente el PRI logró mejorar sus promedios de votación en el DF, tanto en las elecciones de 1991 como en las de 1994, pero a partir de 1997 se evidenció como la segunda fuerza e inclusive como la tercera fuerza política en las elecciones del 2000 y con esta caída en los porcentajes de votación continuo su rechazo

sistemático a otorgar al DF un régimen jurídico semejante al del resto de las entidades federativas autónomas, estableciendo figuras especiales para el DF con la finalidad de mantener cierto control sobre el partido gobernante de la capital.

C.- La pérdida de votantes del PRI en el Distrito Federal se combinó con otra serie de factores políticos que profundizaron la crisis de legitimidad en que se encontraba el régimen político y que sirvieron para apresurar el proceso de liberalización electoral del DF. Un segundo factor político muy evidente fueron los efectos posteriores al temblor de 1985. Entre el 19 y el 21 de septiembre de 1985 hubo un fuerte vacío de poder que se llenó con la organización popular que se gestó casi de forma instantánea pero sin olvidar que detrás de ellos ya había movimientos urbano populares que lo impulsaban. Esta organización no fue bien vista por el partido en el poder quien incluso se propuso desaparecerla. La desafortunada aplicación del plan DN3 no sólo fue insuficiente sino que además llevó a la confrontación entre civiles y militares; la molestia de la sociedad civil se incrementó cuando incluso se prohibió la intervención de voluntarios en los rescates manuales. Así, el movimiento formado en 1985 inició una rápida politización tanto en su organización como en sus demandas lo que conformó un frente amplió opositor al partido en el poder en el DF.

El temblor de 1985 tuvo repercusiones multidimensionales que ahondaron la crisis de legitimidad en que se encontraba el régimen político y el partido en el poder. Por ejemplo, en materia económica el temblor de 1985 tuvo repercusiones en el nivel de desempleo en el DF a partir de la pérdida de plazas de las fabricas y maquiladoras que se habían instalado en el centro de la ciudad. En el aspecto social se evidenció la falta de garantías y el incumplimiento de las normas laborales de esos lugares, a esto se agregó la actuación del gobierno en los rescates, dando prioridad a la maquinaria que a las personas y robando las pertenencias de los damnificados. En lo político, los diversos órganos de representación vecinal, entre los cuales se cuenta a los representantes de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y los consejos consultivos, brillaron por su ausencia haciendo evidente la falta de representatividad de dichos órganos y sus pocas posibilidades de acción por no tener ingerencia alguna en la toma de decisiones. Esta deslegitimación de las instituciones se incrementó cuando se encontraron cadáveres de personas torturadas en el local de la policía judicial del DF.

D.- Un tercer factor político que ayudó a la liberalización electoral del DF así como al proceso de deslegitimación del partido en el poder fueron los asesinatos de Luis Donald Colosio, el 23 de marzo de 1994, y de José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre del mismo año. Estos dos asesinatos marcan una crisis política en el interior del propio partido del gobierno y, en consecuencia, en la clase política gobernante. En efecto, el primero de los asesinatos, sin que la investigación judicial

haya tenido una conclusión que involucrara a la élite gobernante, para la opinión pública ese homicidio fue dirigido desde los Pinos. En cuanto al asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, de inmediato se establecieron líneas de investigación que llevaron a la persecución y encarcelamiento de integrantes del PRI. Esta fractura y crisis interna conllevó a una crisis en la élite política gobernante que se reflejó en la pérdida de aceptación popular del gobierno de Carlos Salinas y la confrontación cada vez más visible entre dos grupos inherentes al PRI. Sin embargo, uno de los puntos más importantes en la crisis y deslegitimación del régimen político se refiere al involucramiento de las instituciones estatales en la resolución de problemas relacionados con el partido oficial. En efecto, en la organización e investigación de ambos homicidios se relacionó a diversas instituciones estatales como la PGR, el Ejército a través del Estado Mayor Presidencial y la Secretaría de Gobernación, lo que profundizó y expandió lo que debía ser la crisis de un partido político convirtiéndola en crisis política estatal.

E.- Otro factor político de suma importancia fue el levantamiento armado en Chiapas en 1994. Entró en escena un nuevo actor político, el EZLN, el cual se levantaba en armas por garantías mínimas de sobrevivencia, política, económica, social y cultural, que incluso estaban ya desde hace varios años establecidas en la Constitución, resultado de la revolución de 1910, y que a la fecha no se han materializado para millones de personas. Uno de los elementos a destacar del EZLN es precisamente su constitución como Ejército y la decisión de optar por la vía armada. El hecho de que se hayan decidido por esta vía indica que los canales de comunicación y solución de problemas de la sociedad en general, problemas relacionados con los elementos mínimos para desarrollar una vida, estaban totalmente cerrados. Esto por supuesto es producto de una crisis tanto política como económica y social y a la vez genera o ahonda puntos de crisis de legitimidad en los mismos campos. El movimiento armado es pues una crítica de fondo al sistema político-económico-capitalista-mexicano que al tratarse de una crítica y un levantamiento contra el sistema provocó no sólo una crisis de legitimidad respecto de algún o algunos aspectos del propio sistema, sino del sistema en su totalidad. Esto incluye, por supuesto, al sistema electoral y al sistema de partidos que conforman el régimen político mexicano y que también forman parte del binomio imperialismo - sistema electoral elitista o neoliberalismo - neoconservadurismo.

Es este punto, la crisis y crítica del régimen político - electoral, el que me parece trascendental ya que los partidos políticos lejos de que hicieran un ejercicio de reflexión ante una irrupción armada que en un año electoral claramente significaba la reprobación al régimen político y al sistema de partidos existente, su actuación se refirió a obtener mayores sinecuras electorales que consiguió en la modificación de la designación de los Consejeros Magistrados por Consejeros Ciudadanos del IFE, arrojándose la posibilidad de nombrarlos vía la Cámara de Diputados. Es decir, un movimiento armado

que era contrario al sistema electoral y al sistema de partidos fue utilizado por los propios partidos para cerrar filas entre sí y obtener canchales electorales que por supuesto repercutieron, a la larga, en la liberalización política electoral del DF. Se debe hacer notar que precisamente la actuación que el levantamiento armado reprochaba y reprocha a los partidos políticos es la que desarrollaron en nombre de la ciudadanía electoral, que ha sido descrita tanto en el análisis del concepto de soberanía en el capítulo primero como en el análisis de las consecuencias políticas de la emergencia del EZLN y que se sintetiza en la desideologización de los partidos políticos, los cuales actualmente tienen como única finalidad obtener espacios electorales, características que se hicieron evidentes en los debates y toma de decisiones del proceso de liberalización electoral del DF.

F.- Un último factor político que claramente influyó en la liberalización política electoral del Distrito Federal es la crisis económica de 1994 – 1995. La mala conducción de la política económica que llevó a incrementar de forma exacerbada la deuda interna estatal de corto plazo a través de las cuentas de capital y específicamente mediante los Tesobonos, así como la utilización de las reservas internacionales para mantener la cotización de cambio peso – dólar tuvieron como consecuencia una fuerte crisis económica que se convirtió, por los lazos que México había desarrollado al exterior, en la primera crisis económica globalizada que tuvo repercusiones, a través del conocido efecto tequila, en toda América Latina e incluso en países con los que México no tiene lazos aparentes como Hungría o Polonia. La resolución de esta crisis económica benefició a la clase económicamente favorecida y en específico a los inversionistas especuladores que lograron obtener el pago de sus préstamos en dólares y con los consiguientes intereses mediante el endeudamiento del Estado mexicano. Asimismo, la gestación de la crisis bancaria debida a la errónea administración de los recientes banqueros mexicanos que se beneficiaron con la reprivatización de los bancos, quienes se preocuparon más por recuperar su inversión que por establecer programas de ahorro y verificar el cumplimiento de los créditos, consiguieron un abultado porcentaje de cuentas que habían caído en moratoria y las cuales incluso resultaban impagables ante las tasas de interés que los banqueros establecían. Así, a la par que crecían los porcentajes de ganancias para los banqueros, crecían también los porcentajes de carteras vencidas. Los bancos tuvieron al final de la jornada pocos ahorradores, millones de deudores (en especial clasemedios – tarjeta habientes y préstamos hipotecarios) y deudas millonarias con el capital especulativo internacional, deudas que fueron saldadas a través del rescate bancario.

Evidentemente las crisis económicas son las más difíciles de sobrellevar por el Estado ya que se ataca a “los votantes” en su poder adquisitivo. Los cierres de pequeñas y micro industrias se acompañaron de desempleo y pérdida del índice de consumo. En lo que hace a la crisis económica de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo hábilmente cargó todo el costo político de dicha crisis a Carlos

Salinas de Gortari, quien de inmediato se convirtió en el nuevo villano. No obstante, no debemos olvidar que se hicieron importantes concesiones al resto de los partidos políticos en materia electoral, de hecho, es precisamente "el error de diciembre" el antecedente para el inicio de las mesas de discusión de la reforma del Estado que inician el 25 de enero de 1995, en lo que hace al DF, y el 5 de abril del mismo año, en lo que hace a la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación, y que concluiría con una votación en la Cámara de Diputados de 455 votos a favor y ninguno en contra y en la Cámara de Senadores de 124 votos a favor y ninguno en contra, votación que refleja los niveles de aprobación de la reforma electoral en los partidos opositores.

G.- Como vemos, son distintos los factores de crisis que operan en cada una de las modificaciones jurídicas que integran el proceso de liberalización electoral del Distrito Federal:

- Los porcentajes de votación contrarias al PRI influyen en todas y cada una de las modificaciones del marco jurídico del Distrito Federal, pero no en todas influyen del mismo modo. Por ejemplo, mientras que influyen de una forma en las modificaciones publicadas el 10 de agosto de 1987 en el DOF, tienen una función totalmente contraria en las modificaciones publicadas en el DOF el 6 de abril de 1990. En efecto, en 1987 la votación contraria al PRI coadyuva a la creación de la primera Asamblea de Representantes la cual no tiene facultades legislativas. Pero una vez que el PRI observa los porcentajes de votación obtenidos en 1988 y la constitución de la primera Asamblea, esto motiva que en 1990, pese a que el argumento de que los capitalinos votaban por sus autoridades en las elecciones federales no tenía ningún sostén y la oposición se encontraba más legitimada que nunca para solicitar el establecimiento de poderes locales, lejos de establecerse dichos poderes o incrementar las facultades de la Asamblea de Representantes, el PRI estableció en la Constitución la cláusula de gobernabilidad para la Asamblea de Representantes esperando obtener una votación mínima del 30 por ciento y asegurar así la mayoría de la Asamblea de Representantes aunque dicho órgano ni siquiera contara con facultades legislativas en ese entonces.

- En cuanto al temblor de 1985, este tiene sus principales efectos en las reformas jurídicas del Distrito Federal publicadas en el DOF el 10 de agosto de 1987, de la misma forma que las consecuencias sociales del temblor sirvieron como base para la organización popular del DF que sería una de las causas de la votación obtenida por la oposición en 1988.

- Nuevamente los índices de votación aparecen como factores políticos relevantes que condicionan las modificaciones del marco constitucional del DF publicadas en el DOF el 25 de octubre de 1993. En efecto, para entonces el PRI ya había logrado una evidente recuperación en las elecciones de 1991, donde incluso ganó los 40 distritos que integraban la elección de la Asamblea de Representantes. Es por ello que si bien accede a dar facultades legislativas a la Asamblea, más no

desaparece la cláusula de gobernabilidad, no asiente en la elección directa del Jefe del Distrito Federal, aunque crea un procedimiento de elección indirecta que nunca fue puesto en práctica. Esta estrategia funciona al PRI hasta 1994, cuando aún mantiene el control de la Asamblea de Representantes.

- Finalmente los factores políticos que causaron una importante crisis de legitimidad al régimen político en general y al partido en el poder en particular se combinan para dar paso a las modificaciones del marco jurídico del DF publicadas en el DOF el 22 de agosto de 1996. Como ya vimos, el PRI mantuvo un porcentaje de votación del 40 por ciento en las elecciones de la Asamblea de Representantes de 1994, lo que le daba un cierto colchón para permitirse abrir algunos espacios electorales sin que esto implicara desaparecer la cláusula de gobernabilidad con la que se buscaba mantener la mayoría en la propia Asamblea. Aunado a esto, había un serio problema de crisis que únicamente se podía afrontar accediendo a algunas de las peticiones de la oposición relacionadas con la apertura de espacios electorales. El asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994 y el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre del mismo año, había puesto al PRI en una actitud conciliadora como se observó al establecer el gabinete de Ernesto Zedillo. Asimismo, el levantamiento armado en Chiapas en 1994 implicó que los partidos políticos llegaran a ciertos acuerdos en torno a la forma y las vías de hacer política, que en general implicaban la defensa a ultranza de los espacios electorales y los partidos políticos como únicos representantes de la sociedad. Finalmente, la crisis económica (financiera y bancaria) de 1994 – 1995 acorraló al PRI para aceptar las modificaciones acordadas con la oposición, hecho que se observó en las votaciones de la Cámara de Diputados y Senadores de los días treinta y uno de julio y primero de agosto ambos de 1996 respectivamente, las cuales fueron aceptadas por unanimidad.

- Sin embargo, esto no implicó que el PRI dejara totalmente libre el funcionamiento de los puestos de elección en el DF ya que si bien aceptó abrir a la competencia electoral tanto los cargos de Jefe Delegacional como al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se reservó importantes facultades que ejecuta a través de los poderes federales y en especial del Senado.

- Como vemos, los factores políticos productores de diversas crisis multidimensionales que pusieron “en jaque” al partido en el poder sirvieron a la oposición, no para subsanar las deficiencias gubernamentales en la administración pública que se habían puesto de manifiesto en dichas crisis, incluso ni siquiera para conseguir la autonomía jurídica del DF con un régimen jurídico idéntico al del resto de las entidades federativas, sino para obtener mayores espacios electorales aunque las crisis de legitimidad se siguieran reproduciendo. Vemos que la consecuencia de los “errores” normativos del régimen jurídico del Distrito Federal y de los próximos conflictos de intereses entre los distintos partidos que gobiernan el DF se deben a que el principal interés de los partidos políticos siempre fue

obtener espacios electorales mientras que el gobierno federal buscaba mantener el control del DF. Por ello, la actuación de los protagonistas de la política del DF atendió a intereses partidistas.

H.- Algunas de las principales deficiencias del proceso de reforma política del Distrito Federal se encuentran en el poder ejecutivo local. En cuanto a la competencia del Jefe de Gobierno del DF, que tiene a su cargo la ciudad más grande del mundo y respecto de la cual una de sus principales problemáticas es la seguridad pública, no tiene bajo su responsabilidad esta rama de la administración, ya que si bien nombra al Procurador General de Justicia del DF, dicho nombramiento es sometido a la ratificación del presidente de la República y éste puede solicitar directamente información del estado que guarda la seguridad pública en el DF. Tampoco tiene bajo su responsabilidad la fuerza pública del DF, ya que el mando de dicha fuerza esta a cargo del presidente de la República por mandamiento constitucional, y es éste funcionario quien designa al servidor público que la tendrá a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno. Aunado a esto, el presidente de la República tiene facultades para instruir directamente al Jefe de Gobierno del DF en materia de fuerza pública. Ahora bien, sin contar con el mando de la fuerza pública ni tener plena capacidad en la seguridad pública, el Jefe de Gobierno puede ser removido si no sabe mantener el orden público. También esta fuera del alcance del poder ejecutivo local determinar los montos de endeudamiento del DF.

Pero el mayor problema del Jefe de Gobierno es la inseguridad de su propio cargo por la amenaza constante de la remoción. La razón principal del establecimiento de esta institución es política y no jurídica. La remoción fue establecida ante la posibilidad de que el Jefe de Gobierno del DF fuese (tal como ocurrió) de un partido político distinto al del presidente. El senado, de mayoría priísta, serviría como instrumento jurídico de la decisión política para separar al Jefe de Gobierno de su cargo. Ante la eventualidad de que llegase a entrar en conflicto el Jefe de Gobierno con el presidente de la República, éste tomaría la determinación política de removerlo y el senado o la comisión permanente del Congreso Federal la operarían. El temor político, más que la razón jurídica, queda de manifiesto ante la posibilidad de que inclusive la comisión permanente, compuesta apenas por 38 miembros del Congreso de la Unión, decrete la remoción.

Esto se colige si observamos también que la remoción y la responsabilidad política y administrativa no es reciproca, es decir, el Jefe de Gobierno del DF puede ser removido, por ejemplo, si invade competencias de los poderes de la Unión o si se abstiene de ejecutar los actos ordenados por los poderes de la Unión, sin embargo, ningún poder de la Unión está sometido a remoción por invadir las competencias locales o por abstenerse de ejecutar actos a los que, de conformidad con su competencia, estén obligados. Lo mismo sucede con la remoción de los Jefes Delegacionales por la Asamblea

Legislativa, donde los primeros pueden ser removidos por realizar actos que afecten las relaciones con el Jefe de Gobierno, por negarse a cumplir alguna de sus resoluciones o por invadir sus competencia mientras que al Jefe de Gobierno del DF no se le remueve por ninguna de estas faltas contra los Jefes Delegacionales. Existe pues una relación de control político y sometimiento de poder entre el Senado y el Jefe de Gobierno que se repite entre la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales. Ambas relaciones tienen por objeto mantener las "armas" necesarias en la negociación política ya que en el caso de la remoción del Jefe de Gobierno es el presidente de la República quien propone el nombramiento y en el caso de la remoción de algún Jefe Delegacional es el Jefe de Gobierno quien propone el nombramiento.

Se debe sobresaltar que este trabajo de investigación tiene por objeto analizar las limitaciones del Jefe de Gobierno del DF, y las causas de dichas limitaciones. No obstante, es importante mencionar que también existen recovecos legales que pueden ser hábilmente utilizados por este funcionario como es el hecho de que no se especifique una temporalidad máxima para publicar una Ley, cuando esta haya sido aprobada por la Asamblea legislativa y no se haya optado por hacer uso del derecho de veto.

I.- El poder Ejecutivo Federal todavía tiene importantes funciones sobre el poder Ejecutivo del DF que complican su funcionamiento y lo hacen dependiente de las decisiones que dichas autoridades tomen. Al respecto, se establece en uno de los dictámenes de las comisiones de la Cámara de Diputados que "por lo que respecta a las facultades del Presidente de la República, se le confieren aquellas que permiten garantizar tanto el ejercicio pleno de la función federal, en los términos antes anotados, como el equilibrio del Distrito Federal a su interior y con el resto de las entidades federativas que integran la federación."¹⁹⁶ Lo cierto es que el presidente de la República conserva importantes atribuciones como son la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en materias relacionadas con el Distrito Federal, ejerce la facultad reglamentaria sobre estas leyes, en especial determina los montos de endeudamiento del gobierno del DF y tiene bajo su responsabilidad el nombramiento del Procurador de Justicia a través de su ratificación y el mando de la fuerza pública así como el nombramiento del servidor público que la tenga a su cargo; y finalmente, tiene una última oportunidad de nombrar al Jefe de Gobierno del DF a través de la remoción del mismo.

Todas estas funciones resultan estratégicas y responden no a la garantía de la función federal, la cual se encuentra suficientemente garantizada con la distribución de funciones y los diversos procedimientos legales que se pueden accionar para solucionar controversias entre la federación y el DF; sino a la concertación política a partir de las cesiones de los elementos no prioritarios de los

¹⁹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario*, México, año II, No. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 547.

propios partidos políticos, a quienes en especial les interesaba la apertura de los espacios de competencia electoral sobre la distribución de competencias.

J.- Confirmamos que las delegaciones no gozan de las mismas facultades que los municipios y a pesar de las múltiples propuestas de reestablecer el régimen municipal en el DF, de todos los procesos de reforma política del Distrito Federal, ninguno ha tenido por objeto emprender el proceso de municipalización. El Distrito Federal sigue estando integrado por órganos político – administrativos que no dejan de ser delegaciones pertenecientes a la administración pública centralizada donde, debido a la concentración de las funciones y servicios del Distrito Federal en la Jefatura de Gobierno, es esta quien decide la participación del resto de las dependencias y en especial de las Delegaciones. Esta centralización de funciones y servicios es entendible en 1994, cuando las Delegaciones son organismos desconcentrados de la administración pública centralizada, pero no tiene explicación en las reformas de 1997 cuando se supone que las Delegaciones ya son órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, con autonomía política, puesto que los Jefes Delegacionales son nombrados por la ciudadanía a través una elección directa; así como con autonomía funcional en actos de gobierno. De poco sirve que se establezcan órganos políticamente autónomos si dicha autonomía no se complementa con la autonomía gubernativa y con la ruptura de los lazos de dependencia que caracterizan al centralismo.

Aunado a esto, en uno de los principales puntos, el financiero, incluso el municipio tan fuertemente golpeado económicamente hablando tiene ventajas sobre las Delegaciones. En comparación, los municipios tienen ingresos propios, a las delegaciones el Jefe de Gobierno les asigna partidas; los municipios pueden adquirir deuda, las delegaciones no; los municipios establecen su propio presupuesto de egresos, las delegaciones no; los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, las delegaciones no; y lo que es peor, este punto no puede resolverse a partir de un mero acuerdo de descentralización sino necesariamente de una reforma de fondo en el Estatuto que sólo puede ser modificado por el Congreso de la Unión.

La reforma electoral relativa a las delegaciones sólo resolvió las disputas de los partidos políticos por ocupar espacios de representación y competencia electoral pero no resolvió ni atacó los problemas de los habitantes de cada Delegación. No debemos olvidar que el elemento esencial de la municipalización no es la sola prestación de servicios o la elección del puesto, sino el papel histórico-político que el municipio debiera ejercer a partir del autogobierno y el cuidado de los intereses comunitarios.

K.- El hecho de que todos los puestos de elección del Distrito Federal estén destinados estrictamente a los partidos políticos con registro nacional hace evidente la prioridad y la corporativización partidista de carácter excluyente de la que forman parte los partidos políticos actualmente. No existe en ninguna iniciativa, dictamen o debate llevado a cabo en las modificaciones de 1992-1993, 1995-1996 ni en la abortada reforma del 2000, argumento alguno que explique el establecimiento de esta restricción. Lo que es más, no existe en ningún "foro ciudadano" algún posicionamiento a favor de que las elecciones locales del Distrito Federal se restringieran a los partidos políticos nacionales. Tan sólo en la gaceta parlamentaria del 13 de diciembre del 2001 correspondiente a la reforma truncada del 2000 se establece que "con objeto de que las distintas fuerzas políticas se encuentren debidamente y legítimamente representadas en el Distrito Federal, tratándose de las candidaturas a cargos de elección popular de carácter local, en el caso particular de esta entidad la participación se limitará a candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional."¹⁹⁷

Suponen los partidos políticos con registro nacional, y de hecho no todos puesto que incluso los partidos minoritarios fueron excluidos del último intento de reforma, que el gobierno del DF ya no se debe centralizar en los Poderes de la Unión, sino en los partidos políticos con registro nacional cerrando la puerta a la formación de partidos locales; ya no se debe centralizar el gobierno del DF en un sólo partido sino en dos o tres que excluyan a los partidos locales. La finalidad de centralizar el gobierno del DF ya no es asegurar a los poderes federales, ni la presencia del resto de las entidades federativas en la capital, sino que ahora se restringe la participación de los ciudadanos en los órganos de gobierno del DF para asegurar la "legítima representación" de los partidos políticos con registro nacional. La finalidad del "proceso de democratización del DF" no fue ciudadanizar el poder político sino obtener mayores espacios de competencia electoral y qué mejor si esos espacios se restringen a los partidos negociadores.

L.- Es verdadera y válida la hipótesis planteada en el sentido de que el proceso de democratización electoral del Distrito Federal es aún incompleto y esto se debe a que durante las mesas de negociación mencionadas, los partidos de oposición dieron prioridad a obtener nuevos espacios electorales sobre la competencia que se asignaría a los mismos, mientras que el PRI buscaba retener el control político del gobierno del DF. Uno de los ejemplos más claros fue la última reforma iniciada en el 2000-2001-2002 que acaba de ser frustrada en la Cámara de Senadores. Dicha Cámara mostró la debilidad del poder legislativo federal ante una estructura bicameral que lejos de representar a los ciudadanos una y a las entidades federativas la otra, ambas representan única y

¹⁹⁷ Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre del 2001 www.uam.es/novedades/convo_enero_2002.doc

exclusivamente a los partidos que las integran y si acaso a las corrientes que permean en el interior de dichos partidos y que ha suscitado que la postura de un partido en una cámara sea distinta en la otra. Así, si bien ha cambiado la dinámica del Senado a partir de la ruptura de un régimen presidencialista con un partido de gobierno con carácter corporativo, no por ello el Senado dejó de ser un importante centro de ese control político vinculado al PRI.

En cuanto al impulso del régimen político del DF por el PRD y el PAN y el freno de dicho impulso por el PRI-PVEM, este se entiende si observamos la última estructura electoral del DF donde el PRD y el PAN fueron la primera y segunda fuerzas electorales, respectivamente, sin que haya existido un porcentaje diferencial elevado. En las elecciones del Jefe de Gobierno el PRD le ganó al PAN por tan solo 5 puntos porcentuales a pesar de la amplia coalición formada por el PRD con otros cinco partidos; en cuanto a los Jefes Delegacionales, el PRD también superó al PAN con 10 delegaciones para uno y 6 para el otro. Finalmente en la Asamblea Legislativa el PAN superó al PRD en porcentaje de votos. De esta forma, ambos partidos se disputan tanto el control de la Asamblea Legislativa y las jefaturas delegacionales en el 2003 como la jefatura de gobierno en el 2006 por lo que a ambos partidos conviene una reforma de contenido que otorgue autonomía en el desarrollo de las funciones de los órganos mencionados. Mientras que el PRI, que se observa a sí mismo como un franco partido minoritario en el DF pero con esperanzas reales de arribar nuevamente a la presidencia federal en el 2006, no está dispuesto a perder los elementos legales de control que aún conserva el presidencialismo frente al gobierno del Distrito Federal.

De esta forma, los diputados priistas, como Manuel Garza González, argumentan que es improcedente la reforma político-electoral del DF porque "trata de otorgar facultades de Estado [léase entidad federativa autónoma] al Distrito Federal, sin que lo sea, con lo que estaría violentando el pacto federal."¹⁹⁸ Asimismo, el también priista Felipe Solís Acero critica la propuesta diciendo que la Asamblea Legislativa no debe emitir un mal llamado Estatuto Constitucional, ya que dicha figura jurídica sólo la pueden tener los Estados. Los argumentos de los senadores y diputados priistas van al mismo camino, diferenciar erróneamente a los "Estados" que integran a la República Federal de los "Distrito Federales" diciendo que los primeros sí tienen poderes locales "soberanos" mientras que la "soberanía" del segundo recae en los poderes Federales, y que si bien ya ha cedido un poco de su soberanía no la puede ceder toda porque "los poderes federales quedarían subordinados a los poderes locales del DF". Al respecto, el dictamen elaborado por el senador priista y presidente de la Comisión del Distrito Federal señala que: "...la propuesta de la ALDF de que sea ella misma la que tenga la competencia para expedir el Estatuto Constitucional del DF se estima inaceptable por parte de las

¹⁹⁸ Pavón, Carolina, "Frustran avance de reforma en DF" ... *op. cit.* p. 1 - B.

comisiones encargadas de elaborar este dictamen, porque la Constitución o Estatuto del DF solamente la pueden expedir los poderes federales a través del Congreso de la Unión, por ser éstos los que cuentan con la soberanía y competencia originaria sobre el DF sin importar el nombre que se le quiera dar a ese documento fundamental."¹⁹⁹ Concluye dicho dictamen que "Con la aprobación de esta minuta quedarían restringidos y limitados los poderes federales ante los órganos de gobierno del DF rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno y administrativos del Distrito federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los poderes federales."²⁰⁰ Así, de la misma forma que en 1987 se negaron a constituir órganos locales y únicamente se creó una Asamblea de Representantes sin facultades legislativas porque de crearse poderes locales se podría correr el peligro de que dichos poderes dejaran sin agua, sin luz o sin metro a los federales; ahora, se niegan a consolidar los poderes locales ya creados porque se correría el peligro de que los poderes federales fueran sometidos, sin especificar en que consistiría dicho sometimiento, pero haciendo evidente la resistencia a ceder estructuras legales de control político partidista.

En este sentido, la verdadera razón por la cual el PRI se opone a consolidar los ámbitos de competencia locales de los poderes del Distrito Federal la explica a la perfección el diputado Oscar Levin cuando en la madrugada del sábado 29 de diciembre del 2001 el PRI y el PAN acordaban una reforma a la ley del ISR en términos "fast track" pues 45 minutos después de recibir 286 páginas que contenían más de 300 artículos lo aprobaron sin mayor trámite en la Comisión de Hacienda que dirige el priísta mencionado con la finalidad de pasarla al pleno. "Jubiloso porque la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados había aprobado el dictamen del ISR, columna vertebral del esquema de recaudación para aumentar los ingresos del gobierno, Oscar Levin Coppel cubrió el micrófono con la palma de su mano y se refirió al voto en contra del PRD: si no la aprueban en el pleno, se la van a pelar con su endeudamiento en el Gobierno del DF".²⁰¹

M.- Finalmente, tres fueron las prioridades de los partidos políticos nacionales en los diversos procesos de reforma política del DF:

- a) La apertura de espacios de competencia electoral por parte de los partidos de oposición.
- b) La resistencia a la apertura de esos espacios en un principio por parte del PRI.

¹⁹⁹ Llanos, Samaniego Raúl, "Preparan dictamen contra la reforma del DF" en *La Jornada*, México, 19 de junio del 2002, p. 39.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ Garduño, Roberto y Ciro Pérez Silva, "Ya le saqué esta reforma al gobierno! Festejó Levin." en *La Jornada*, México, domingo 3° de diciembre del 2001, p.5.

c) Una vez establecidos órganos autónomos la prioridad del PRI fue el mantenimiento de controles políticos a partir de la estructura constitucional-gubernativa del DF.

No fue prioridad de dichos partidos la soberanía popular, ni a partir de la ciudadanía del poder, que de hecho cerraron con la imposibilidad de establecer partidos locales en el DF; ni a través del autogobierno municipal mediante el cambio del régimen delegacional. Su prioridad siempre fueron los espacios electorales y el control político sobre el ejercicio de dichos puestos.

VII Fuentes informativas.

A) Leyes, Diario Oficial de la Federación y Diario de los Debates (presentados en orden cronológico).

"Proyecto de Constitución presentado por el primer jefe" en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*. México, Edit. Porrúa, 21ª edición actualizada, 1998, p. 764 - 803.

"Constitución de 1917" en Villegas Moreno, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coordinadores), *La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la nación, 1906-1917*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas / Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Serie III. Documentos, Vol. I. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Tomo 3, 1997, p. 1007.

"Ley de organización del distrito y territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo V, 4ª época, núm. 87, sábado 14 de abril de 1917.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LI, núm. 47 sección tercera, lunes 31 de diciembre de 1928, p. 5 - 8.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LII, núm. 1 sección primera, miércoles 2 de enero de 1929, p. 2 - 3.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LII, núm. 2 sección primera, jueves 3 de enero de 1929, p. 5 - 7.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LII, núm. 3 sección primera, viernes 4 de enero de 1929, p. 5 - 7.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LII, núm. 4 sección segunda, sábado 5 de enero de 1929, p. 2 - 10.

"Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional" publicada en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo 129, núm. 50, sección 5ª, 31 de diciembre de 1941, p. 65 - 82.

"Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal" publicada *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CCCIII, núm. 47 sección primera, 29 de diciembre de 1970, p. 19 - 41.

"Decreto que reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CCCIX, núm. 51, viernes 31 de diciembre de 1971, p. 8.

"Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CCCXV, núm. 50, sábado 30 de diciembre de 1972, p. 51-60.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la de la Cámara de Diputados, 4 de febrero de 1977, p.132.

"Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo 351, núm. 41, tercera sección, 29 de diciembre de 1978, p. 25 - 39.

"Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CCCLXXI, núm. 34, viernes 16 de diciembre de 1983, p. 43 - 46.

"Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CCCXCI, núm. 41, 26 de agosto de 1985, p. 81 - 108.

Modificación de 1986 - 1987.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período ordinario. México, año II, Núm. 50, domingo 28 de diciembre de 1986, p. 240.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período extraordinario. México, año II, Núm. 3, martes 21 de abril de 1987, p. 5-21.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período extraordinario. México, año II, Núm. 4, miércoles 22 de abril de 1987, p. 18 -132.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período extraordinario. México, año II, tomo II, Núm. 5, viernes 24 de abril de 1987, p. 13.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período extraordinario. México, año II, tomo II, Núm. 7, lunes 27 de abril de 1987, p. 30.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura, período extraordinario. México, año II, tomo II, Núm. 8, martes 28 de abril de 1987, p. 18.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII legislatura. México, año II, Núm. 3, miércoles 29 de julio de 1987, p. 20 - 30.

"Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDVII, No. 6, lunes 10 de agosto de 1987, p. 5 - 9.

Modificación de 1989 - 1990.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, período extraordinario. México, año I, Núm. 9, lunes 16 de octubre de 1989, p. 22 - 100.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, período extraordinario. México, año I, Núm. 10, martes 17 de octubre de 1989, p. 112 - 115.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, periodo extraordinario. México, año I, Núm. 11, miércoles 18 de octubre de 1989, p. 2.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, periodo extraordinario. México, año I, Núm. 12, jueves 19 de octubre de 1989, p. 25.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, periodo extraordinario. México, año I, Núm. 13, viernes 20 de octubre de 1989, p. 38.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV legislatura, periodo extraordinario. México, año II, Núm. 15, miércoles 4 de abril de 1990, p. 9 – 29.

“Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3ª y se derogan los artículos transitorios 17, 18, 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDXXXIX, No. 5, viernes 6 de abril de 1990, p. 2 – 5.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, Colección Popular, editada por Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, agosto de 1990, p. 608

Modificación de 1993.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, No. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2496 – 2652.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, No. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 430 – 560.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, No. 9, viernes 3 de septiembre de 1993, p. 561 – 804.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV legislatura, No 7, Sábado 4 de septiembre de 1993, p. 9.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV legislatura, No 8, lunes 6 de septiembre de 1993, p. 26.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV legislatura, No 10, jueves 9 de septiembre de 1993, p. 21.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, año II, No. 16, miércoles 20 de octubre de 1993, p. 598 – 644.

“Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y

se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, No 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 2 - 7.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV legislatura, No 26, lunes 11 de julio de 1994, p. 38.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV legislatura, No 28, miércoles 13 de julio de 1994, p. 85.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV legislatura, No 29, jueves 14 de julio de 1994, p. 51.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDXC, No 20, martes 26 de julio de 1994, p. 46 - 66.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista, septiembre de 1995, p.151.

"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del poder judicial de la federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXVIII, No 15, segunda sección, viernes 22 de noviembre de 1996, p. 2 - 96.

Modificación de 1996

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo de sesiones extraordinarios del segundo receso del segundo año de ejercicio, México, año II, No. 3, miércoles 31 de julio de 1996, p. 82.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LVI legislatura, No 2, jueves 1° de agosto de 1996, p. 58.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo receso del segundo año de ejercicio de la LVI legislatura, México, año II, No. 17, 21 de agosto de 1996, p. 124.

"Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXV, No 16, primera sección, jueves 22 de agosto de 1996, p. 2 - 13.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Greca Editores, agosto de 1996, p. 166.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo ordinario, México, año I, LVII legislatura, No 32, martes 2° de diciembre de 1997, p. 30.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo ordinario, México, año I, LVII legislatura, No 33, miércoles 3° de diciembre de 1997, p. 60.

"Decreto por el que se reforman, 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" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXXXI, No 4, jueves 4 de diciembre de 1997, p. 14 – 35.

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DLIII, No 10, jueves 14 de octubre de 1999, p. 2 – 6.

B) Libros (presentados en orden alfabético).

Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*. México, Porrúa, 1995, p. 1048.

Aguilar Zinser, Adolfo, "El temblor de la República y sus réplicas" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds.), *Aún tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 89 – 122.

Aguirre Vizcueta, Javier, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, 1989, p. 217

Alamilla Sandoval, Nora, *Los propósitos trunco de una reforma presidencial: el caso Colosio*, México, tesis de Licenciatura en Comunicación y Periodismo, UNAM, 1996, p. 90.

Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 1997, p. 365.

Arnaiz Amigo, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 1981, p. 590.

Briseño Guerrero, Juan y Ludka de Gortari Krauss, *De la casa a la calle: sismos y organización popular*, México, editado por el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores en Antropología Social, colección cuadernos de la Casa Chata número 156, 1987, p. 68.

Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazes, *Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988*, México, editado por la Fundación Arturo Rosenbluth para el Avance de la Ciencia A.C., tomo 1, julio de 1991, p. 107.

Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989. México, editado por la Comisión Federal Electoral - Secretaría Técnica, tomo I, 1989 p. 495.

Consulta pública sobre la reforma electoral. Memoria de 1989. México, editado por la Comisión Federal Electoral - Secretaría Técnica, tomo II, 1989 p. 614.

Contreras Rodríguez, Alma Gabriela, *La crisis del sistema financiero en los sectores bancario y bursátil: 1994*, México, tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, 1998, p. 105.

Córdova, Arnaldo, "La reforma del estado. El ejecutivo y el legislativo." en AAVV, *VVAA, México, la búsqueda de alternativas*, México, editado por Ediciones de Cultura Popular / Facultad de Economía - UNAM, 1990 p. 55 - 76.

Cortes Flores, Lorenzo, *El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917*, México, tesis de Licenciatura en Derecho, UNAM, 1994, p. 162.

Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Segunda edición, 2000, p. 789

Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998, p. 355.

Escobedo Miramontes, Eduardo, "Régimen constitucional en el Distrito Federal" en José Antonio González Fernández (comp.) *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997, p. 93 - 112.

Esteva, Gustavo, "En la hora del encuentro" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds.), *Aún tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 155 - 185.

Eugenia Moreno, María, "Desafíos de la expropiación" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds.), *Aún tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 155 - 185.

Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control" en Fernando Castañeda Sabido (coord.) *II. Escenarios de la democratización*, en Esthela Gutiérrez Garza (coord. Gral.), *El debate nacional*, México, Editorial Diana / UNAM, 1998, p. 255 - 278.

Fernández Christlieb, Paulina, "Desde el pasado del PRD, por las reformas electorales" en Arturo Anguiano (coord.), *Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*, México, UAM - Unidad Xochimilco, 2001, p. 177 - 203.

Fernández Christlieb, Paulina, "Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones / CIICH - UNAM, 1996, p. 193 - 212.

Fernández Christlieb, Paulina, "Transición a la democracia: ni pedida ni pactada", en Varios autores, *La transición difícil*, México, La Jornada Ediciones, 1998, p. 43 - 58.

Fernández Christlieb, Paulina y Carlos Sirvent (coordinadores), *La marcha del E.Z.L.N. al Distrito Federal*, México, UNAM / Gernika, 2001, p. 138

Fossaert, Robert "Modernización e identidades. México en el centro del nuevo mundo.", en Gilberto Giménez y Ricardo Pozas (coord..) *Modernización e identidades sociales*, México, UNAM, 1994, p. 3 - 33.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, p. 506.

Frutos Cortes, Moisés, *El proceso de reforma político - electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos*. México, tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, UNAM, 1998, p. 362.

Fuentes Díaz, María de Lourdes, *Crónica del proceso de concertación política para la reforma electoral de 1996*, México, tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM, 1998, p.100.

Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, editado por El Colegio de México - Centro de Estudios Sociológicos, Cuadernos del CES núm. 34, 1990, p. 370.

González Casanova, Pablo, "El Estado y la política." en Pablo González Casanova (coord..) *América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1990, p. 64 - 122.

González Casanova, Pablo, "Reestructuración de las ciencias sociales." en Pablo González Casanova (coord..) *Ciencias sociales: algunos conceptos válidos*, México, CICH-UNAM / SIGLO XXI, 1999, p. 3 - 25.

Harvey, Neil, *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, México, Ediciones Era, colección problemas de México, 2000, p. 301.

Hernández Rodríguez, Edgar, *Colosio... un crimen político* (reportaje), México, tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UNAM, 1995, p. 101.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Cuaderno electoral. Información estadística del proceso electoral local 2000*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, año 1, Vol. 1, No. 2, noviembre del 2000, p. 157.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística de las elecciones locales 2000*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Vol. 1, julio 2001, p. 1530.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del proceso electoral local ordinario 2000*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, agosto del 2001, p. 250.

Instituto Federal Electoral, *1994, tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, México, Instituto Federal Electoral, julio de 1995, p. 370.

Instituto Federal Electoral, *Elecciones 1997, Distrito Federal. Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, tomo IV, 13 de julio de 1997, p. 41.

Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales de 1994. Compendio de resultados*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 1343.

Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y estadística de las elecciones locales en el Distrito Federal de 1997. Compendio de resultados*, México, Instituto Federal Electoral, septiembre de 1998, p. 1070.

Instituto Federal Electoral, *Estadística nacional del padrón y lista nominal para las elecciones federales del 6 de julio de 1997*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, sin paginación.

Instituto Federal Electoral, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. Cifras de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Instituto Federal Electoral, tomo IV, Vol. 8; 1993, p. 42.

Instituto Federal Electoral, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. Compendio*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 370.

Instituto Federal Electoral, *Memorias del proceso electoral federal de 1991. El padrón electoral y sus verificaciones*, México, Instituto Federal Electoral, tomo II, Vol. 3, 1993, p. 443.

Jara Sánchez, Luis Ángel, *Luis Donaldo Colosio: conversión de una campaña*, México, tesis de licenciatura en Ciencia Política, UNAM, 2000, p. 157.

Jiménez González, David, "Representación popular en el Distrito Federal" en José Antonio González Fernández (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997, p. 9 - 22.

Martin, Hans-Peter y Harald Schumann, *La trampa de la Globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, España, Taurus, colección pensamiento, 1998, p. 319.

Miranda Amador, Candelario, *Análisis práctico de los impuestos*, México, Editorial Themis, reimpresión a la primera edición, enero de 1997, p. 322.

Montemayor, Carlos, *Chiapas, la rebelión indígena de México*, México, Joaquín Mortiz, 1997, p. 191.

Musacchio, Humberto, *Ciudad Quebrada*, México, Joaquín Mortiz, septiembre de 1995, p. 196.

Peralta Burelo, Francisco, *La nueva reforma electoral de la constitución 1977 - 1987*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 130.

Pérez Cortés, Sergio, "La justicia en ruinas" en Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds.), *Aún tiembla, sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986, p. 155 - 185.

Renovación Política, México, Fondo de Cultura Económica, colección.- cuadernos de renovación nacional, Vol. I, 1988, p. 144.

Roitman Rosenmann, Marcos "Teoría y práctica de la democracia en América Latina" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coord.) *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM, 1995, p. 59 - 97.

Salazar Toledano, Jesús, "Gobierno y política en el Distrito Federal." en José Antonio González Fernández, *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997, p. 51 – 70.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*. México, Porrúa, 1995, p. 718

Sánchez Campos, Yolanda, *La crisis del sistema bancario mexicano 1994 – 1996*, México, tesis de Maestría en Economía Financiera, UNAM, 1997, p. 182.

Sánchez Cervantes, Alejandro Cesar, *Crisis financiera, diciembre de 1994*, México, tesis de licenciatura en Economía, UNAM, 1997, p. 135.

Serna, Leslie (compiladora), *Aquí nos quedaremos! testimonios de la coordinadora unificada de damnificados*, México, editado por la Universidad Iberoamericana, 1995, p. 166.

Trejo Hernández, Raciél (coord.), *Perfil y semblanza política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, editado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, p. 159.

Trueba Lara, José Luis, *El derrumbe: del asesinato de Ruiz Massieu al gobierno de Ernesto Zedillo*, México, Planeta, colección México vivo, enero de 1995, p. 130.

Trueba Lara, José Luis, *Fin de juego. México las elecciones y el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Planeta, colección México vivo, noviembre de 1994, p. 176.

Trueba Lara, José Luis, *Magnicidio: la muerte de un candidato*, México, Editorial Posada, mayo de 1994, p. 157.

Zúñiga Aguilar, Manuel, *La democracia electoral en México: génesis, avances, controversias y propuestas de la reforma electoral de 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, tesis de Maestría en Ciencia Política, UNAM, 1999, p. 272.

C) Sitios de Internet (presentados en orden alfabético).

Cámara de Diputados, página de la biblioteca. www.camaradediputados.gob.mx

Cuarta Declaración de la Selva Lacandona www.ezln.org/documentos/1996/19960101.es.htm

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal www.df.gob.mx/leves/estatuto/index.html

Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre del 2001 www.uam.es/novedades/convo_enero_2002.doc

Leyes del Distrito Federal www.asambleadf.gob.mx

Reformas a la constitución www.cddhcu.gob.mx/levinfo/refcns/

D) Hemerografía (presentada en orden alfabético).

- Baltasar, Elia, Gabriela Romero y María Esther Ibarra, "DF a punto de ser mayor de edad." en *La Jornada*, México, viernes 19 de octubre del 2001, p. 49.
- Becerril, Andrea, "Concreta el PRI en el Senado su propósito de echar por tierra la reforma política capitalina" en *La Jornada*, México, domingo 21 de julio del 2002, p. 33.
- Becerril, Andrea, Raúl Llanos y Teresa Ramírez "Descongelan reforma del DF en el Senado" en *La Jornada*, México, miércoles 20 de marzo del 2002, p. 41.
- Castellanos, Antonio, "El IPAB ordenó auditar el rescate bancario por sospecha de corrupción" en *La Jornada*, México, domingo 31 de marzo del 2002, p. 12.
- Durán, Manuel, "Obtienen dinero; falta autonomía." en *Reforma*, México, 8 de enero del 2001, p. 1 – B.
- Fazio, Carlos, "Los que están detrás" en *La Jornada*, México, 29 de julio del 2002, p. 19.
- Garduño, Roberto y Ciro Pérez Silva, "Bloque de diputados deja fuera al PRI en la asignación y el manejo del presupuesto" en *La Jornada*, México, 2 de enero del 2002, p. 5.
- Garduño, Roberto y Ciro Pérez Silva, "Ya le saque esta reforma al gobierno! Festejó Levin." en *La Jornada*, México, domingo 3º de diciembre del 2001, p.5.
- Gómez, Laura, "López Obrador entregará el manejo de mercados y deportivos a delegados" en *La Jornada*, México, domingo 4 de febrero del 2001, p. 27.
- González, Cecilia, "Ya no hay obstáculos" en *Reforma*, México, 18 de julio del 2000, p. 4 – B.
- Lechner, Norbert, "¿Porqué la política ya no es lo que fue?," en *Leviatán*, Madrid, No. 63, 1996, p. 63 – 73.
- Llanos Samaniego, Raúl, "Preparan dictamen contra la reforma del DF" en *La Jornada*, México, 19 de junio del 2002, p. 39.
- Páramo, Arturo, "Obtiene delegados más control." en *Reforma*, México, 21 de enero del 2001, p. 4 – B.
- Pavón, Carolina, "Dan avance a la reforma en el Senado" en *Reforma*, México, 15 de junio del 2002, p. 6 – B.
- Pavón, Carolina, "Dejan la reforma fuera de la agenda" en *Reforma*, México, jueves 20 de junio del 2002, p. 4 – B.
- Pavón, Carolina, "Dejarán policía a delegaciones" en *Reforma*, México, 9 de diciembre del 2000, p. 4 – B.
- Pavón, Carolina, "Frustran avance de reforma en DF" en *Reforma*, México, 18 de abril del 2002, p. 1 – B.
- Pavón, Carolina, "Llaman a iniciar reforma política." en *Reforma*, México, 27 de enero del 2001, p. 4 – B.
- Pavón, Carolina, "Ponen nuevo freno a la reforma política" en *Reforma*, México, 13 de marzo del 2002, p. 4 – B.
- Pavón, Carolina, "Reforma política. Reabren la discusión." en *Reforma*, México, 15 de enero del 2001, p. 5 – B.
- Ramírez, Teresa "Desacata Espina resolución del GDF por no ser día hábil" en *La Jornada*, jueves 20 de diciembre del 2001, p. 39.

Rodríguez, Israel, "En un trimestre subió 8% la deuda por pagarés del rescate bancario, afirma Di Costanzo" en *La Jornada*, México, lunes 1 de julio del 2002, p.19.

Romero Sánchez, Gabriela, "Acuerdan dotar de más facultades a la ALDF" en *La Jornada*, México, miércoles 14 de febrero del 2001, p. 39.

Salazar, Claudia, "Avanza reforma política", en *Reforma*, México, jueves 23 de agosto del 2001, p. 4 - B.

Salazar, Claudia, "Descentralizarán aun sin reformas" en *Reforma*, México, sábado 23 de diciembre del 2000, p. 6 - B.

Salazar, Claudia y Tatiana Adalid, "Congelan debate sobre estado 32", en *Reforma*, México, martes 13 de febrero del 2001, p. 5-B.

Soriano, Karyna y David Vela, "López Obrador envió a la ALDF una propuesta para transferir el mando policiaco a los jefes delegacionales" en *Crónica*, México, 12 de diciembre del 2000, p. 4 - B.