



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**La Necesidad de una Nueva Reforma Política  
para el Distrito Federal.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA**

**P R E S E N T A**

**Ricardo Adrián Uribe Nava**

**DIRECTOR DE TESIS**

**Dr. Jorge Federico Márquez Muñoz**



**MÉXICO, D.F.**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Antes que nada quiero agradecer a mis padres, principales promotores de mi desarrollo integro como persona, estudiante, profesionista y sobre todo como ser humano.

Gracias a:

Mi madre Noemí Nava de la O, quien me ha dado el don de la vida y su apoyo incondicional en todo momento, gracias a ella por su amor, comprensión y templanza, gracias a ella por sembrar las raíces de los valores que toda persona en este mundo debería tener, gracias a ella por ser como es y sobre todo gracias a ella por ser mi madre.

Gracias a mi padre Francisco Rafael Uribe Millán, a él le agradezco ser sustento y bastión de mi hogar, apoyarme, impulsarme y nunca dejar que dirimiera en mis objetivos. Ser la voz que siempre estaba a mi lado para decirme que aun no era suficiente y que podía dar más mí, gracias por ser ese hombre en el que sueño convertirme algún día, sólo puedo decir que me siento totalmente orgulloso de él.

Gracias a mis hermanos, Julio Cesar y Sergio Eduardo, con quienes he compartido miles de momentos buenos y malos, sólo quiero decirles que los quiero mucho, que luchen por todos sus objetivos e ideales y que para lo que necesiten siempre estaré a su lado.

A todos mis tíos y primos, gracias por ser una familia tan unida y por demostrarme el verdadero sentido del termino familia. En especial a mi tío Rafael Nava de la O, por ser para como mi segundo padre, ser ese sustento y pilar de la familia, por cobijar a todos tus hermanos, sobrinos y por estar siempre para cuando te necesitamos.

A Mario Alberto Isaac Morales Hernández, amigo incondicional de toda la vida.

A mis profesores y amigos de la facultad, con los que compartí los momentos más importantes de mi formación académica. En especial a mi asesor de Tesina Jorge Federico Márquez Muñoz. A Laura Sofía Benítez González por ser amiga y compañera en toda la carrera, a Edgar López Trejo por hacerme sentir que los hermanos también los puede elegir uno y a Gustavo Adolfo Pérez Rojas por ser mi amigo en todo momento.

Por último agradecer a mi Alma Mater, La Universidad Nacional Autónoma de México, la cual me ha cobijado desde los 14 años a la fecha.

A todos gracias, por que con esto concluyo una etapa de mi vida en la cual ustedes han formado una parte esencial de ella.

## La Necesidad de una Nueva Reforma Política para el DF

<b>Índice</b>	<b>Págs.</b>
Introducción	3
Capítulo 1. Reforma Política y Democracia	8
1.1 Concepto de Reforma Política	8
1.2 Democracia en la Reforma Política	16
1.3 Federalismo	24
1.4 Sociedad Civil y Participación ciudadana	33
Capítulo 2. Las Diferentes Reformas Políticas del DF	43
2.1 El D.F. en la Constitución de 1917	43
2.2 La Reforma Política de 1928	45
2.3 La Reforma Política de 1986-1987	48
2.4 La Reforma Política de 1993	53
2.5 La Reforma Política de 1996	58
Capítulo 3. La Reforma Política del Distrito Federal, Retos y Propuestas	62
3.1 Régimen y Conformación Actual del Distrito Federal y atribuciones de los diferentes niveles de Gobierno.	62
3.3 Propuestas para un cambio en el Distrito Federal y las nuevas atribuciones de los Gobernantes.	67
Bibliografía	75

## Introducción.

El presente trabajo es un ensayo sobre la necesidad de llevar a cabo una Reforma Política de fondo en el Distrito Federal (D.F.). Los antecedentes han mostrado que el D.F. durante mucho tiempo ha vivido en un estado de excepción, que ha sido gobernado la mayor parte de su vida institucional por un gobierno designado por el Ejecutivo y que ha provocado una limitación de esta entidad en cuanto a participación ciudadana, democracia electoral, representatividad y varios aspectos que han restringido tanto a la ciudadanía como a los gobernantes.

Desde su creación en 1824, la estructura jurídica y política del Distrito Federal ha sido objeto de intensos debates que han tenido como vértice el conflicto de ser la residencia de los poderes federales y, al mismo tiempo, la aspiración de ser una entidad con gobierno y administración propios.

El punto nodal de este trabajo es hacer un análisis sobre la problemática que vive el D.F. en cuanto a las atribuciones que le deben ser brindadas y los aspectos fundamentales. Si bien el fin es lograr crear el estado 32 con todos los beneficios que esto conlleva para la entidad y que explicaré en el último capítulo, es también prudente recalcar que no es fácil por las delimitaciones constitucionales a las que está sujeto.

El fin pues, es lograr brindar todas las herramientas necesarias para que tanto gobernantes como gobernados, cuenten con los mismos mecanismos de representación y no sólo eso sino con la libertad de poder gestionar sin depender de otros niveles de gobierno.

Para este estudio tomaré en cuenta diversos factores, como el cambio que tendría que haber en las distintas legislaciones que lo contemplan, las atribuciones que se deberían dar a los diferentes niveles de gobierno, así como evaluar si es necesaria una redistribución de los espacios con que cuenta la capital.

Un punto que no puedo pasar por alto es la necesidad de un cambio a nivel micro; las delegaciones tienen un alto grado de dependencia del gobierno central, su libertad de gestión y acción es muy limitada, lo que representa no sólo un desperdicio de estructura institucional y burocrática, sino un alejamiento del gobierno de sus ciudadanos.

Las delegaciones al ser el instrumento del gobierno más cercano a la ciudadanía, son lo equivalente a los municipios en un estado, sólo que las primeras cuentan con muchas menos herramientas de acción en beneficio de la población a la que representan, provocando una gran limitación en rendición de cuentas y lo más importante, en gestión y apoyo a los ciudadanos.

Divido este trabajo en tres apartados. El primero servirá para definir los conceptos que engloban la idea de una Reforma Política. Estos temas los definiré como los pilares que sostienen el concepto general de la Reforma Política y los que fundamentan el fin del por qué se necesita.

La democracia, el concepto de Reforma y posteriormente de Reforma Política, el Federalismo como base de nuestro sistema de gobierno y la libertad de la participación ciudadana y sociedad civil, son piezas fundamentales en el marco teórico de este trabajo, sin ellas no sería posible sustentar nada de lo que expondré posteriormente. Es por eso que este primer apartado tiene como piezas fundamentales los aspectos en los que se basa la idea y la necesidad de una nueva Reforma Política para el D.F.

La democracia en todos los niveles y estructuras de gobierno es vital, no sólo por la importancia de la representatividad, sino por el fundamento teórico que conlleva, es por esto su afinidad con el tema. Es uno de los puntos principales para que esta reforma se pueda dar, debido a que es un reflejo y una necesidad que se hace notar por distintos sectores de la población. La democracia no sólo se enfoca a los electores y a los elegidos, sino a la constante rendición de cuentas de los segundos y a la libertad de gestión para brindar un mejor gobierno a los primeros. Por ende en una democracia se tienen que tomar en cuenta las divergencias y las necesidades que se reflejan a nivel nacional y en este caso a nivel local.

Diversos autores manejan la importancia de la sociedad civil y la participación ciudadana en temas de gran relevancia, como lo es en este caso la Reforma Política del D.F., es por esto que el tema no se puede visualizar de otra forma que no sea en un entorno democrático y con participación de la ciudadanía, de hecho “la sociedad civil se presenta como el *locus* para la expansión de la democracia. Sin esa base los intentos democráticos quedan reducidos a los acuerdos entre las elites”.<sup>1</sup>

El segundo apartado es el marco histórico de la Ciudad de México y el rol que ésta ha jugado en las diferentes etapas de su conformación. Me enfocaré a desarrollar un esquema histórico de cómo se han ido dando los cambios en el D.F. y el por qué de estos cambios.

Los cambios que se han dado en la Ciudad han venido acompañados la mayoría de las veces si no es que en todas, de una transformación en el contexto social. Son reflejo de las necesidades que los ciudadanos tienen de poder ejercer su derecho a una democracia plena. Si bien la limitación al D.F. fue autoritaria, a través de los años y por las diferentes pugnas ante el gobierno federal, a pasos

---

<sup>1</sup> FERNANDEZ Santillán, José. “Democracia y Sociedad Civil y Ciudadana”, en Colección Sinergia 1, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, IEDF, 2001, p. 20

muy lentos y prolongados se ha logrado un cambio que la sociedad y sus gobernantes han venido pidiendo.

Para la creación del marco histórico expondré las diferentes reformas que ha sufrido el D.F. desde su limitación y desaparición del régimen municipal en 1928, hasta la última reforma lograda en el año de 1996, la cual ha logrado una representación simbólica en la capital.

Esencialmente me enfocaré en las dos reformas más importantes que se han dado; la primera en donde se crea la cámara de representantes y la segunda, donde se crea la figura del jefe de gobierno y se le atribuyen más funciones tanto al poder ejecutivo como al legislativo local.

El último apartado de este texto se enfoca a hacer un análisis de fondo de cómo está conformado actualmente el sistema político del D.F., cuáles son las atribuciones de los diferentes poderes que lo rigen y de los representantes.

Como corolario y punto fundamental de este trabajo están las propuestas de la Reforma Política del D.F. El punto esencial de estas propuestas es darle a la ciudadanía una plena seguridad de sus derechos democráticos (tanto a los electores como a los elegidos), y la posibilidad de inferir en todos los ámbitos que les conciernen como habitantes de este territorio.

Para que todo esto tenga efecto se tiene que tomar en cuenta que hay que hacer cambios a nivel federal, ya que el Distrito Federal al ser parte directa de la federación influye automáticamente en artículos que reglamenta nuestra Constitución Federal. Esto no solo limita el accionar del Distrito Federal dejando de lado su autonomía plena, sino que toca varios puntos de los intereses político-partidistas y de los distintos niveles de gobierno.



Por este motivo la Reforma Política del Distrito Federal influye de manera directa en la Carta Magna y en la Federación, haciendo de ella al mismo tiempo una Reforma de Estado.

El punto a tratar, es el de cómo se puede dotar a los ciudadanos y gobernantes del D.F., de los mismos derechos que tienen los habitantes de los otros 31 estados del país, sin contradecir a la Constitución, tarea difícil si se considera que la Carta Magna especifica que no se puede crear en el D.F. el Estado 32, el cual fue delimitado para ser sede de los poderes Federales. Sin embargo, se da una gran paradoja ya que el Distrito Federal al mismo tiempo es la entidad con mayor aglomeración de ciudadanos, los cuales deben tener una representación y derechos iguales y al mismo tiempo, sus representantes deben tener las atribuciones que les permitan actuar a plenitud para poderles, brindar un mejor gobierno.

## Capítulo 1. Reforma Política y Democracia

### 1.1 Concepto de Reforma Política

“Reforma es la acción o efecto de reformar, del latín *reformare*. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa.”<sup>2</sup> Para poder tener un mejor entendimiento de la reforma política, los actores que participan en ella y las partes de la vida política y social que afecta, es necesario hacer una conceptualización de los aspectos a los que haré referencia en este trabajo. Cabe resaltar que para que exista una reforma de cualquier tipo, es necesario que una parte de los actores que integran un sistema político, demuestren su preocupación, su incomodidad o su interés por hacer un cambio en cierto aspecto que ya no es funcional o dentro de poco dejará de serlo.

Esto puede darse debido a diversos motivos. Los diferentes actores pueden ser las autoridades, los grupos de poder representados institucionalmente, la sociedad civil, etc. Por ende, para que se pueda dar un cambio se debe tomar en cuenta que todo se tiene que dar en un contexto democrático, en donde se puedan dirimir los problemas y dar solución a éstos en los diversos foros y espacios que existen, los cuales permitirán lograr cambios y ajustes necesarios a las leyes u organismos que se encuentren obsoletos.

Para esto es necesaria la participación constante no sólo de las autoridades sino también de la sociedad civil que es una parte fundamental en las democracias y sobre todo en las megalópolis como es la Ciudad de México. La reforma política del D.F. no sólo es una preocupación que ven los partidos y los diferentes actores políticos; más bien esto es un reflejo de la necesidad que muestra la ciudadanía por tener instituciones y leyes que les garanticen el pleno uso de sus facultades y derechos como cualquier ciudadano de otra entidad del país.

---

<sup>2</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, Instituto de Investigaciones Legislativas: Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1998, 821 p.

El concepto de reforma se ha atribuido a diversos ámbitos de la vida política, social y económica de los diferentes regímenes y gobiernos. Analizando el concepto de reforma de una manera muy laxa, se puede decir que la reforma pretende una “mejora en un rasgo social en particular, más bien en el aspecto funcional que en la estructura. Los movimientos de reforma, estrictamente así llamados, aspiran a aliviar la miseria y a corregir los desajustes sin intentar modificar la estructura básica de la sociedad”.<sup>3</sup>

Dado que las sociedades modernas son estructuras en constante cambio, es necesario reformar los distintos rubros con que se rigen, por lo que una reforma se puede referir no sólo a un cambio en general, sino también a cambios en particular. Hablar de una reforma implica un proceso jurídico-político, no importando el tipo de reforma que sea, su fin es la modernización del aparato estatal, Miguel Ángel Rojas menciona que existen cuatro tipos de reformas de estado: “a) Reforma Política; b) Reforma Económica; c) Reforma Administrativa y Fiscal; y d) Reforma Sociocultural.

- a)** Reforma Política: cambios en las estructuras de gobierno; formas de elección, creación de entidades autónomas, descentralización;
- b)** Reforma Económica: reducción de la participación estatal como factor de la producción y quedar como rector de la economía, dejando a la iniciativa privada el papel de motor de la producción;
- c)** Reforma Administrativa y Fiscal: modernización de las estructuras de gestión pública, encargadas de diseñar, planear, ejecutar, evaluar las políticas y programas públicos; por otra parte la reforma fiscal requiere un diseño equitativo y redistributivo, ya que de ella depende la posibilidad de financiar el desarrollo social de las mayorías y la dotación de infraestructura para el desarrollo productivo del país;
- d)** Reforma socio-cultural: emergencia de organizaciones civiles, que promueven los derechos individuales, el empoderamiento (empowerment)

---

<sup>3</sup> FAIRCHILD Henry, Pratt. Diccionario de Sociología. México, FCE, 1982, p. 250

de los ciudadanos, corresponsabilidad en las tareas del desarrollo social junto con el gobierno, nuevas formas de solución a las problemáticas de la ciudadanía adoptadas y sugeridas por ella misma.”<sup>4</sup>

Una reforma por ende es la manera de lograr acuerdos y cambios en los distintos rubros de gobierno sin necesidad de llegar a movimientos armados o revoluciones, como ha ocurrido en distintos países, ya que por la falta de una reforma de Estado a tiempo se provocaron distintos movimientos sociales. De una manera general se puede decir que la reforma de Estado es “la necesidad de todo gobierno de actualizar sus instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las transformaciones de su entorno”.<sup>5</sup>

Así pues:

Una reforma es un proceso permanente de cambios y correcciones graduales que apunta a mejorar y perfeccionar (incluso radicalmente, ya que literalmente una re-forma es una recreación desde el principio), pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera valores absolutos de civilización los principios sobre los que se basa.<sup>6</sup>

Asimismo una reforma no puede ser contemplada en un esquema fuera del democrático, porque si no se estaría hablando de una imposición unilateral o de una cierta elite; ésta tiene que ser acordada por los distintos actores que representan los intereses que emanan de la ciudadanía. Así en un régimen pluralista una reforma tiene que ser concebida como el producto de diversos acuerdos y cabildeos que lleven al beneficio de las diferentes fuerzas

---

<sup>4</sup> ROJAS Sandoval, Miguel. La Reforma Política del Distrito Federal 1986-1999, Reflexiones Jurídico Institucionales. México, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, 2003, p. 12

<sup>5</sup> PÉREZ Fernández, German. La Reforma del Estado en México. Una revisión crítica. México, FLACSO, 2001, p. 242

<sup>6</sup> BACA Olamendi, Laura, et. al. Léxico de Política. México, FLACSO, 2000, p. 618

representadas en el gobierno, pero sobre todo al beneficio de la ciudadanía que es a quien representan esas fuerzas.

Este ámbito de pluralidad y acuerdos en el que se desarrolla la discusión y en su caso aprobación de una reforma, es lo que le da su carácter de mejoría, ya que representa una situación favorable no sólo para los involucrados en la discusión, sino también para quienes está dirigida y por ende una mejora en el esquema de las estructuras que se han venido manejado, las cuales ya no proporcionan la efectividad que la población necesita.

De esta forma la Reforma Política:

Puede ser concebida teniendo como objetivo puro la consolidación de la democracia a través de la creación de un sistema político-institucional nuevo que permita un funcionamiento más coherente y fluido que el actual, una mayor participación y agregación de demandas, etc. La resultante, es decir la dirección ideológica que termine siendo predominante en el nuevo sistema, no reviste importancia. El nuevo instrumental permitirá un mejor funcionamiento de la democracia.<sup>7</sup>

En este sentido, las reformas son un mecanismo para lograr cambio en beneficio de cierto sector. En una democracia se entiende que la reforma se da a través de un consenso entre las diferentes fuerzas que representan a la ciudadanía, lo cual lleva a un debate y a una negociación en la que las diferentes fuerzas dan sus propuestas a fin de llegar a un acuerdo que beneficia a los ciudadanos y a la población que representan en general.

---

<sup>7</sup> NOHLEN, Dieter, Solari Aldo. Reforma Política y Consolidación Democrática: Europa y América Latina Venezuela, Nueva Sociedad, 1988, p 20

Teniendo a la democracia como un factor de decisiones negociadas y no autoritarias, las reformas son comúnmente un cambio en beneficio de la ciudadanía, las cuales se tienen que dar debido a que el modelo que se está manejando es arcaico y deja de ser funcional.

La reforma de carácter político es la que me interesa tratar en este trabajo, ya que envuelve las relaciones sociales y económicas que tienen que ver con el D.F. y su interrelación con la federación y los estados. A pesar de los cambios y avances que ha tenido el D.F. en los últimos años en cuestión normativa y democrática, sigue quedando un vacío en cuanto al nivel de representación que tienen los ciudadanos y a la posibilidad de actuar dentro de un sistema completamente democrático.

Este trabajo no hace excepción a la regla, ya que el modelo con el que cuenta el D.F. ha logrado una similitud de gobierno con otros estados. Sin embargo, no cuenta con los mecanismos necesarios para brindarle a su población una legislación y un nivel de gobierno completo, lo cual deja limitados tanto a los ciudadanos como a los gobernantes. En este caso, el presente trabajo pretende que la idea de una nueva reforma política logré un consenso entre las diferentes fuerzas de la capital como primera instancia y como segundo paso, una negociación entre el gobierno local, el gobierno federal y las diferentes fuerzas representadas en el Congreso de la Unión que serán las encargadas de reformar las leyes dadas las atribuciones que el Congreso tiene sobre la capital del país y de ésta forma llegar a los acuerdos necesarios que le den mas atribuciones a la entidad.

El concepto de reforma aplicado a una entidad federal, en este caso al D.F., nos lleva a la referencia de que:

Las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país. La referencia a reformas estatales en otros países permite identificar logros, fracasos y deficiencias.<sup>8</sup>

Por lo cual es esencial incluir en la propuesta de Reforma Política el tipo de cambios a la administración pública y a la forma de gobierno, necesarios para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad. No es viable un Estado que conserva una administración pública tradicional, la cual limita a la ciudadanía y a sus gobernantes.

El concepto de Reforma Política se puede relacionar con la idea de un buen gobierno, el cual garantice la gobernabilidad. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad de su gobierno con la sociedad.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende de:

- La adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar entre intereses dentro del Estado y la sociedad civil.
- La existencia de mecanismos de responsabilidad de los políticos y burócratas ante la sociedad.
- La capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de satisfacerlas.
- De la existencia de un contrato social básico.

---

<sup>8</sup> CARVAJAL, Patricio. La Reforma del Estado Mexicano. México, Fondecyt, 1999, p. 231

Un punto de vital importancia, que a mi parecer es factor para que se lleve a cabo una Reforma Política de fondo, es la relevancia que el D.F. tiene para el país y todo lo que conglomera, ya que sigue con un aspecto de limitación ante los demás estados. Hay que tomar en cuenta que en el D.F. y el área metropolitana se encuentra la zona con mayor concentración de gente de todo el país; de igual manera existe una gran diversidad de actividades y por consecuencia hay una gran politización de la sociedad lo cual provoca una mayor afluencia de movimientos y acciones que demandan una respuesta tanto de las leyes como de las autoridades.

La Reforma Política tiene como fin proporcionar a los ciudadanos y a las autoridades las herramientas necesarias para un pleno desarrollo de sus actividades, logrando una evolución en las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno local y un mayor apoyo a la ciudadanía en las acciones que ejerzan como sociedad civil.

He aquí el punto al que me enfocaré más adelante, el cual nos habla de la necesidad de una reforma que brinde un mayor apoyo a la participación ciudadana y a la formación de una fuerte y bien estructurada sociedad civil, con base en estructuras de gobierno que la incentiven.

Cabe resaltar que el D.F. fue una de las primeras entidades en crear una Ley de Participación Ciudadana, pero que debido a la estructura orgánica en que se encuentra, es difícil incentivar a cada uno de los órganos cercanos a la ciudadanía como son las Delegaciones políticas.

Es necesario tener una estructura bien fundada y que garantice la estabilidad necesaria a los ciudadanos:

En una sociedad compleja no hay, no puede haber *un interés mayoritario* claro, definitivo, consistente, inmediatamente obvio y no puede haber tampoco *una voluntad mayoritaria* unívoca y constante. Sólo cabe tener aproximaciones, arreglos contingentes, más o menos duraderos y más o



menos extensos, pero siempre cambiantes; para eso hace falta, no una voz de mando, instantánea y decisiva, única, sino una posibilidad permanente de diálogo. Hace falta buscar equilibrios, alianzas, incorporar las varias exigencias y necesidades en programas relativamente coherentes que organicen los intereses de la sociedad a largo plazo.<sup>9</sup>

El Distrito Federal es sede no sólo de los tres poderes de la unión, sino que también es donde se encuentran instaladas las sedes nacionales de los tres partidos más importantes del país, lo cual provoca una mayor movilización política en la ciudadanía y una mayor necesidad de instrumentos que solucionen esta demanda de peticiones y apoyos.

Hay que recordar que:

El Distrito Federal aporta alrededor de un 23% del PIB global, principalmente porque aquí se localizan aún importantes actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción y porque muchas empresas tienen aquí su domicilio fiscal, aunque su producción se localice en otro territorio<sup>10</sup> y no sólo es sede de una importante masa económica a nivel nacional sino que aquí se encuentran “diferentes órdenes de gobierno: federal (Presidente de la República y legislativo de la Nación), ejecutivo y legislativo estatal (principalmente del Estado de México) y autoridades municipales (presidente municipal y regidores de los municipios conurbanos) y los órganos locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ídem.*

<sup>10</sup> ZICARDI Contigiani, Alicia. “Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances Logrados y Tareas Pendientes”, en Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, IEDF, 2001, p. 76

<sup>11</sup> *Ibidem*, p 79

Que es lo que provoca en la ciudadanía una enorme politización de sus actividades diarias. Es por eso que la Reforma Política tiene como tarea primordial la integración de demandas y peticiones de los diferentes sectores de la sociedad y proporcionar las herramientas necesarias a la ciudadanía y sus gobernantes.

## **1.2 Democracia en la Reforma Política.**

“El concepto *demokratia* fue acuñado en el siglo V a.C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Es decir, democracia significaba *democracia política*.”<sup>12</sup> Si bien es cierto que la democracia ha tenido muy diferentes acepciones a lo largo del tiempo y que se ha acotado a diferentes regímenes de gobierno por los distintos intereses que convienen al país que se la haya adjudicado, hoy podemos tener una idea más clara de lo que es democracia. No pretendo formular un apartado filosófico de la teoría democrática, ni formular una nueva concepción. El fin de enfocarme en el tema de la democracia, es la relevancia que éste tiene para los fines de la Reforma Política.

La democracia, afirma Burdeau, “es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente, una forma de gobierno.”<sup>13</sup> Hoy, cada gobierno de cada país hacer de su estado una democracia, sin saber y tener un concepto concreto de lo que es. Lamentablemente este concepto se ha venido usando para dar legitimidad a distintos tipos de gobiernos. Este mal se ha dado y se continúa dando debido al mal uso del concepto ya que “la democracia no opera sólo como un principio para legitimar el poder político sino que, a mitad del siglo XX, la democracia es el único principio de legitimación política.”<sup>14</sup>

Es necesario asociar el concepto de democracia con la idea de una reglamentación y una ley que regule los derechos entre iguales; es casi imposible tener una democracia sin la existencia de una Carta Magna que regule las

---

<sup>12</sup> MELLADO Hernández, Roberto. Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México. México, Plaza y Valdés, 2001, p 15

<sup>13</sup> BURDEAU, Georges. La Democracia. Barcelona, Ariel, 1960, p. 19

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 6

libertades, derechos y obligaciones que tiene todo ciudadano. De la misma forma, la democracia regula la posibilidad de desarrollo y crecimiento de un pueblo.

Las civilizaciones griega y romana han sido grandes aportadoras de ideales democráticos y una de sus principales aportaciones fue el constitucionalismo.

Los griegos sostuvieron que todo gobierno bueno estaba sometido a una norma fundamental, aunque no tuvieron una concepción de un juez que declarase y desarrollase el derecho. Los romanos sostuvieron que sólo eran leyes las aprobadas por el pueblo de Roma y, por ende, conservaron, aun durante el Imperio, la idea de la soberanía popular.<sup>15</sup>

El conjunto de estos dos elementos tan importantes en la actualidad, dan un contexto diferente al desarrollo de cada pueblo. En esta ocasión me referiré al D.F. y a su obvia falta de una constitución que le permita tener las posibilidades de un desarrollo equitativo; ejemplo claro es el de sus demarcaciones llamadas delegaciones, las cuales no cuentan con las posibilidades de hacer uso libre de sus recaudaciones, en beneficio de su misma ciudadanía.

Retomando las ideas sobre democracia, en una definición muy laxa, “la democracia es un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”<sup>16</sup> La idea del Estado democrático moderno es un tipo de Estado que nació en el siglo XIX en la Europa de occidente, América y los dominios de Inglaterra, en gran medida por los efectos causados por la Revolución Francesa y la Revolución Industrial sobre el Estado-nación absolutista de los siglos XVI y XVII. Las ideas primordiales de estos movimientos conllevaron cambios en las formas de gobierno, pasando de estados autoritarios a regímenes gobernados y regulados por el mismo pueblo. De esta forma, la democracia está ligada a la

---

<sup>15</sup> LINDSAY, A. El estado democrático moderno. México, FCE, 1945, p. 11

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia. México, FCE, 1991, p. 14

ideas de libertad. El ideal que lleva consigo y la definición que más se le ha dado es: el gobierno del pueblo por el pueblo.

“Así la democracia es, en primer término, un sistema de gobierno que tiende a incluir la libertad en la relación política, es decir, en las relaciones de mando y obediencia, inherentes a toda sociedad políticamente organizada.”<sup>17</sup> Podemos ver que la democracia va indisolublemente ligada a la libertad. Burdeau no es el único que hace referencia a esto, mucho antes Locke escribió acerca de la importancia que tiene la libertad del individuo para un gobierno. Él dice que para poder establecer un Estado, es necesario el derecho del individuo a ser libre.

La teoría democrática puritana fue fundadora de los ideales de la democracia, ya que menciona que es de vital importancia para que pueda existir una democracia, la idea de igualdad entre los individuos. Si bien esta teoría hace mención a una igualdad eclesiástica (ante los ojos de Dios), no deja de ser relevante su contribución al ideal democrático. Las ideas de libertad mencionadas por Locke y la idea de igualdad incorporada por los puritanos, dan pie al mínimo requerimiento que un Estado le debe brindar a sus ciudadanos y que debe estar acotado en un documento que garantice su cumplimiento, y en caso de que no existan estas mínimas garantías, afirma Lindsay, “es Derecho del Pueblo alterar, abolir o instituir un nuevo Gobierno, fundándolo en aquellos principios y organizando sus poderes en la forma que parezca más probable que hayan de proporcionarles su Seguridad y Felicidad”<sup>18</sup>

En una democracia la decisión de la mayoría es la que gobierna. Esto no excluye a las minorías; se toman en cuenta sus puntos de vista formando una democracia incluyente. El fin de la democracia es brindar una mejora de vida constante que contribuya con el libre desarrollo de los individuos, teniendo un Estado que les pueda garantizar protección y estabilidad. “Actualmente la democracia es forma de

---

<sup>17</sup> BURDEAU, Georges. *Op. cit.* p. 23

<sup>18</sup> LINDSAY, A. *Op. cit.* p. 179

gobierno y de vida, y lleva implícita la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas; es condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados.”<sup>19</sup>

En la actualidad hay que ver a la democracia no como un modelo en el cual existen representantes y representados, sino como la forma de gobierno en la cual se dan libertades y no existe una implantación autoritaria de poder. Carl Friedrich apunta que no puede existir una democracia sin una constitución y en su libro *La democracia como forma de política y como forma de vida* menciona: “El constitucionalismo occidental y las constituciones que han sido creadas en su sentido estricto, se basan sobre dos principios fundamentales coordinados: La división del poder y la esfera de la libertad garantizada y concebida al ciudadano.”<sup>20</sup>

Dar la libertad y las garantías necesarias al D.F., representa por principio, que todo hombre y mujer tiene derechos y cuenta con los mismos beneficios que cualquier otro habitante de la república mexicana. por tanto la falta de una reforma que pueda regular y reglamentar los diferentes rubros que los habitantes necesitan para un desarrollo pleno de sus derechos democráticos significa que la capital del país aún sigue limitada, en comparación con otros estados de la república por un reglamento que no permite un desarrollo pleno de la sociedad.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contiene disposiciones de orden público y de interés general siendo la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>19</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. cit.* p. 17

<sup>20</sup> FRIEDRICH, Carl J. *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid, 2ª Ed. Tecnos, 1966, p. 14

Así la oportunidad de poder cambiar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (de aquí en adelante, EGDF) por una Constitución Política local, representa no sólo un beneficio para las libertades de toda la entidad y sus habitantes, sino que como menciona Carl Friedrich, su creación beneficia, ya que conlleva a “la esfera de libertad que implica la participación con la comunidad, que se expresa en las verdaderas libertades del ciudadano, es decir, en aquellas libertades necesarias para poder participar, libremente y sin opresiones, en la vida política.”<sup>21</sup>

El EGDF fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, el cuál fue creado para ofrecer a los ciudadanos lo equivalente a una Constitución Política de un Estado, sin llegar a tener las mismas atribuciones, dado que su creación y modificación están supeditadas al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y a solicitud del Ejecutivo avalada por el Congreso.

Así pues, la idea de una reforma que modifique políticamente a la capital del país conlleva un alto sentido democrático. Esto beneficia la rendición de cuentas, la libertad de gestión sobre un territorio en pro de sus habitantes. La idea de democracia no es solamente un orden de dominio, sino un orden de cooperación, un esquema en el cual tanto autoridades como ciudadanos tengan las herramientas para un beneficio de ambos y del Estado.

David Easton hace un análisis sobre los inputs y los outputs del sistema político. Atrayendo esta idea al presente trabajo, se puede observar el beneficio que traería la Reforma Política. El D.F. se encuentra limitado no sólo en la falta de una constitución local, sino también en las atribuciones que deben tener sus gobernantes y en respuesta a las demandas ciudadanas, por un lado debido a la falta de herramientas y por otro, debido a falta de elementos que le proporcionen a la ciudadanía una garantía de transparencia.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.* P. 15

Con la reforma se puede dar un marco de cooperación entre autoridades y ciudadanos logrando una perfecta respuesta de inputs y outputs; la falta de un gobierno local libre de ataduras y con posibilidad de dar respuesta a demandas es una cuestión relevante. De no crearse una reforma completa, los inputs (demandas) no tendrán outputs (respuestas) concretas, refiriéndonos por completo a que “la Reforma del DF va mas allá de transformar procedimientos e instituciones electorales”.<sup>22</sup> Crear un marco legal y normativo con todos los elementos para un desarrollo independiente proporcionará a los habitantes de la capital una mejora en todos los aspectos.

La idea de Reforma Política se basa fundamentalmente en el concepto de democracia. Ahora bien, la democracia no sólo es un concepto, sino también es un accionar de la vida diaria, y es precisamente este accionar el que conlleva a la necesidad de crear los cambios en el D.F. Pero para crear estos cambios en un sistema democrático se requiere de una base de partidos políticos fuertes. En este sistema es de vital importancia que se logren acuerdos entre los diferentes partidos y fuerzas que rigen la capital, tomando como referencia “los estudios que se han hecho en torno a las formas de Estado, los cuales coinciden en caracterizar a la democracia como aquella forma de organización política en la cual la voluntad general es la titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general.”<sup>23</sup>

Si se toman como punto de referencia los cambios que ha tenido el país en los últimos años, los esfuerzos por desarrollar una democracia plena (no sólo en el sentido de las votaciones, sino en un aspecto general) han estado repletos de cambios en la Constitución. Una parte esencial de esos cambios han sido los referentes al D.F. como una pieza fundamental del juego democrático. Hace veinte años había más partidos con representación, aunque fuera solo

---

<sup>22</sup> MIRÓN Lince, Rosa María. “El nuevo Gobierno en el Distrito Federal”, en Salazar, Luis. 1997 Elecciones y transición a la democracia en México. México, Ed. Cal y Arena, 1999, p. 227

<sup>23</sup> PATIÑO, Camarena Javier. Análisis de la Reforma Política. México, UNAM, 1980, p. 7

proporcional. En la actualidad podemos jactarnos de un avance democrático, ya que existe una pluralidad de ideologías y formas de ejercer el gobierno.

Es por esto que, por un lado, no puede seguir un país avanzando con miras totalmente democráticas y con estados en los cuales se crean consensos entre las diferentes fuerzas para su avance y por otro lado, mantener a la capital relegada y sin las herramientas necesarias para poder brindar a sus habitantes propuestas reales de desarrollo.

Es necesario no subestimar la calidad institucional, el nivel de la representatividad, la democracia estable, con lo que tiene de incidencia directa en la calidad de vida y la mejora en el bienestar de la población. La Reforma Política necesita obligadamente acuerdos democráticos y de una unión de voluntades con el objetivo de desarrollar e instalar, sobre las bases del juego democrático y de la legitimidad democrática, un proyecto para realizarse desde el poder con el más amplio nivel de participación popular.

La suma de las diferentes voces que se han venido escuchando, con la necesidad de obtener Reforma Política completa en el D.F., que garantice un nivel de representatividad y acuerdo es el principal problema a vencer. Sartori menciona que “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría; esto es, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.”<sup>24</sup>

Haciendo una breve remembranza del por qué de los avances en las distintas reformas al D.F., se puede notar que es generalizada la intención por parte de gobernantes y gobernados locales a un cambio estructural y funcional en la Ciudad. Si bien la Reforma que propongo se ha retrasado, ha sido por los diferentes intereses que se mueven en la esfera de poder “como hemos visto las

---

<sup>24</sup> SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo. México, Alianza, 1997, p. 28



reformas políticas del Distrito Federal han constituido un largo proceso de negociación entre las distintas fuerzas actuantes en la ciudad”.<sup>25</sup>

Así pues, tomando como contexto lo anterior, es necesario que se hagan modificaciones de fondo en el sistema de gobierno del D.F., entrando en un contexto Federal por completo. Burgoa Orihuela menciona los factores con los que se rige el Federalismo y que yo asumo como necesidades para el D.F.:

1. Autonomía democrática de las entidades (Municipios), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;
2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de Constitución nacional;
3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprometidas en la órbita federal;
4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional.<sup>26</sup>

La democracia, el constitucionalismo y la inserción de un federalismo bien estructurado, son bases fundamentales para que un Estado sea fuerte. Si bien nuestro país no ha alcanzado las bases de legitimidad y desarrollo democrático, sí ha tenido un desarrollo sustancial. Lamentablemente el D.F. se ha quedado relegado no cuenta con las bases suficientes para poder tener un desarrollo pleno; sólo insertando un marco normativo y democrático se garantizará el desarrollo de la entidad, de sus instituciones y de sus ciudadanos.

---

<sup>25</sup> Mirón Lince, Rosa María. *Op. Cit.*, p. 225

<sup>26</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México, 8ª. Ed, Porrúa, 1989, p. 414

Lamentablemente la democracia en México ha tenido un carácter de opacidad que en ocasiones la ha hecho ver casi inexistente. Por eso se deben dar los cambios que garanticen que ésta:

Lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, es, al contrario, un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes... Que la democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes es ahora una posición ampliamente compartida.<sup>27</sup>

El concepto democracia no debe ser usado a conveniencia de cada gobierno porque de ser así se deslegitima su importancia y “todo orden social se convierte en discusión, y con él el sentido de la democracia.”<sup>28</sup> La democracia es el “régimen político destinado a garantizar a los individuos el goce de las libertades que poseen, se convierte en una organización del poder gubernamental dirigido a asegurarles el ejercicio de las libertades que aun no poseen. La democracia era la forma de gestión de un universo libre. Se convierte en el instrumento de creación de un mundo que verá la liberación del hombre.”<sup>29</sup>

### **1.3 Federalismo.**

Si partimos del significado etimológico del Federalismo, encontraremos que ello indica una base consensual, ya que la palabra “federación”, proviene del latín *Fodeus*, significa pacto, acuerdo; por lo tanto *federare* equivale a unir, ligar o componer. En consecuencia, si este concepto revela “alianza o unión”, debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a

---

<sup>27</sup> PASQUINO, Gianfranco. La democracia exigente. México, FCE, 1999, p. 20

<sup>28</sup> BURDEAU, Georges. *Op. Cit.*, p. 28

<sup>29</sup> *Ídem*

través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.<sup>30</sup>

El federalismo responde a las necesidades de organizar la convivencia humana en un espacio determinado y con respeto de sus costumbres y modos de vida. “El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.”<sup>31</sup>

El federalismo se entiende como un pacto entre diversas entidades que buscan el bien común sin perder su autonomía. La mayoría de los Estados federados son entes que se encuentran unidos por una Constitución suprema, pero que no limita sus funciones, sino al contrario, los deja tener un libre accionar sobre su territorio, su población y los recursos que generan. Cada uno de los Estados que se encuentran unidos en una federación cuenta con su propia Constitución que se supedita a la Carta Magna, pero que regula todos los aspectos que rigen su territorio y que respeta y hace valer las costumbres y tradiciones socio-culturales.

“En efecto, el régimen federal supone niveles de desconcentración, equidad, eficacia gubernativa local, participación regional y pluralismo, congruentes con la diversidad de gobiernos autónomos. Por la misma razón el federalismo es incompatible con la centralización agobiante, propia de los sistemas presidenciales de partido dominante.”<sup>32</sup> “En un estricto rigor sociológico político, el federalismo es un resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías.”<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, P. 407

<sup>31</sup> FAYA Viseca, Jacinto. El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del sistema federal. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 3

<sup>32</sup> PÉREZ Correa, Fernando. Temas del Federalismo: de la centralización a la fragmentación. México, UNAM, 2003, p. 37

<sup>33</sup> FAYA Viseca, Jacinto. *Op. cit.* p. 6

Así pues, el federalismo es un sistema en el cual se acepta la pluralidad y la diversidad de pensamientos: un sistema centrado en el pensamiento democrático y que vela por la prosperidad de las diferentes entidades en una cooperación mutua pero sin intromisiones en la gestión y la forma de gobernar de cada una de las entidades. El fin de este sistema es dar el apoyo necesario a los estados menos beneficiados, para lograr una paridad a nivel nacional y un desarrollo equitativo en cada una de las entidades. Sin embargo, no hay que confundir al federalismo con una corriente democrática forzosa. Si bien éste se ha dado en Estados mayoritariamente democráticos como Estados Unidos, Suiza o Alemania, también ha sido usado en Estados comunistas como la Federación soviética; y en estados que por muchos años han estado bajo regímenes militares, como Argentina y Brasil.

En todas las situaciones se ha dado la unión de Estados que buscan una prosperidad pero con diferentes visiones de gobierno. Sin embargo, en la Federación soviética y en los estados con gobierno militar se pierde el sentido real del federalismo, ya que existe un gobierno central más absorbente y limitador de las costumbres y elementos particulares que se encuentran en cada uno de los Estados integrantes. Gran parte del éxito de muchos de los estados federados y del pacto federal, ha consistido en que las entidades integrantes de la federación han continuado enriqueciendo sus raíces culturales, religiosas y económicas.

Existen tres tipos de formaciones de Estado: el unitario, el federal y la confederación de Estados. Se puede decir que el Estado federal se encuentra intermedio, debido a su conformación, ya que no está regido únicamente por un órgano central y tampoco cuenta con las libertades que tienen los Estados en una confederación.

“El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible; sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio.”<sup>34</sup> Por otro lado, “la confederación es un sistema político en el que los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de manera que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben estar aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado federal, imprimiéndoles de esta forma la autoridad de su soberanía.”<sup>35</sup> En contraparte el Estado federal “es aquel que engloba una asociación de poderes y una pluralidad de la idea de derecho. En esta forma estatal, los Estados-miembros ceden su soberanía y ciertas facultades al gobierno central, pero se mantienen autónomos.”<sup>36</sup>

En fin, “la teoría jurídica del federalismo exige que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios (no subordinados al ordenamiento central), autonomía y libertad de los Gobiernos locales.”<sup>37</sup>

Así pues las características de un Estado Federal y su naturaleza jurídica José Fernando Badía las enumera en los siguientes puntos:

- a) El Estado federal o Estado miembro posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el constituyente federado y revisable por él sin más límite que el respeto a la constitución federal;
- b) El ordenamiento constitucional del Estado miembro constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional);
- c) El Estado miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federadas actúan con

---

<sup>34</sup> TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. México, 5ª ed., Porrúa, 1991, p. 112

<sup>35</sup> SERRANO Salazar, Oziel. La Reforma Política del Distrito Federal. México, Plaza y Valdes, 2001, p. 34

<sup>36</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. cit.* P. 402

<sup>37</sup> FAYA Viseca, Jacinto. *Op. cit.* p. 4

plena competencia dentro de los límites que la constitución federal establece. Los órganos del Estado federado 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 frente a un verdadero Estado federado;

- d) El ordenamiento político del Estado federado es de tipo rígido. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias del Estado federal no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.<sup>38</sup>

En el caso de México ha existido una peculiaridad muy extraña, ya que durante muchos años se han supeditado las diferentes entidades al mismo gobierno central, dejando de lado la idea de un gobierno que favorezca a su estado y dejando que las decisiones importantes se den desde la cúpula de la presidencia. La oposición de ideas y partidista estuvo marginada a unos cuantos y el federalismo democrático era muy ambiguo.

El federalismo en México no fue nato, como en Estados Unidos. La idea de gobierno en México, tras su independencia era centralista, debido al legado español. Para la transformación al federalismo se tuvieron varias discusiones en congresos nacionales.

Así, después del Gobierno de Agustín de Iturbide, México se constituyó en una República Federal, pero aún altamente centralista, ya que el principal centro político y económico era la capital del país.

El origen del federalismo mexicano fue más por necesidad que por imitación. Muchos autores mencionan que el federalismo en México es un copia del diseño de Estados Unidos, sin embargo Reyes Heróles afirma que “de no haber existido

---

<sup>38</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. cit.* p. 414

la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente Ramos Arizpe habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaba las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”<sup>39</sup>

Ahora bien, ¿por qué se adopta un sistema federal y sobre qué bases se forma? Si bien un peldaño muy importante fue la fórmula estadounidense, el federalismo mexicano no fue una copia fiel de éste: “el federalismo fue la fórmula, adaptada a la realidad mexicana, para conseguir un fin similar al que le dio origen en Estados Unidos: unir lo que estando realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia, tenía que permanecer unido por una especie de sentido de conservación.”<sup>40</sup>

Si bien antes del gobierno de Iturbide no existía una República federada y fue hasta después del Plan de Casa Mata que se abrió la puerta al federalismo (debido a la apertura de varias provincias que se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones), en la Constitución de Cádiz ya se mostraban fuertes tendencias federalistas y de hecho, en ella se puede ver el germen del federalismo mexicano, en particular en su capítulo llamado “Del gobierno Político de las Provincias y de las diputaciones provinciales.” A continuación cito el artículo que permite vislumbrar mucho mejor como en esta constitución se empezaban a formular las ideas de federalismo gracias a la idea de las diputaciones provinciales.

Art. 335

*Primero:* Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

*Segundo:* Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la

---

<sup>39</sup> FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.* p. 46

<sup>40</sup> ANDRADE Sánchez, Eduardo. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. México, 4ª ed., Porrúa, 1994, p. 98

aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

*Tercero:* Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310.

*Cuarto:* Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrarios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia usar desde luego de los árbitros, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los árbitros, la diputación, bajo responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

*Quinto:* Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

*Sexto:* Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

*Séptimo:* Formar el censo y estadísticas de la provincia.

*Octavo:* Cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observen.

*Noveno:* Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en provincia.

*Décimo:* Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en



este ramo, para que se eviten los abusos; todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.<sup>41</sup>

El haber reconocido las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, fue en gran medida, labor de los diputados de la Nueva España, los cuales acudieron a las Cortes de Cádiz, encabezados por Miguel Ramos Arizpe. Él era un tenaz defensor de la idea federalista y estaba en contra de todo lo que significara centralismo. Ramos Arizpe relata los intentos y las ideas que deberían ser llevadas a la práctica para la construcción del federalismo.

No fue hasta después del gobierno de Iturbide que se conformó una República y en la Constitución se adoptó el sistema federal, en el cual se aceptaba el pacto de unión entre entidades soberanas. Si bien se instauró un gobierno federal dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Similar al modelo norteamericano, el modelo mexicano no establece una igualdad en las tres funciones del poder, sino que otorga una primacía al Congreso integrado por 2 cámaras la de Diputados y la de Senadores conformadas por 500 diputados y 128 senadores y fija límites relativamente estrechos al poder ejecutivo, ya que el mismo depende para algunas de sus decisiones al aval del legislativo. Ya que cuando las dos cámaras aprueban un proyecto legislativo, lo envían al presidente para su posterior publicación.

Es innegable la influencia del sistema federal estadounidense para la formulación e implementación del federalismo como forma de gobierno en nuestro país. En 1824 se instauró una República federada, “la cual tiene como principales aportaciones políticas de la constitución norteamericana; el gobierno federal, las relaciones con los Estados federados, y el sistema de “frenos y contrapesos” entre los diversos poderes federales.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> FAYA Viesca, Jacinto. *Op. cit.* pp. 42-43

<sup>42</sup> SERRANO Salazar, Oziel. *Op. cit.* p. 47

Una vez que se adoptó el sistema federal en la Constitución de 1824, se tuvo que fijar la sede de los poderes federales. Para tal fin, la Constitución de ese año, en su artículo 50 fracción XXVIII, otorgaba como una facultad del Congreso General la de elegir una sede, que sirviera como asiento de los poderes federales, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

El 18 de noviembre de 1824, se dio el paso definitivo para la creación del Distrito Federal. El Congreso Constituyente por decreto, promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria, con fecha 20 de noviembre, dio a conocer los siguientes puntos:

1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª. del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.
2. Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.
3. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.
5. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.<sup>43</sup>

Es así como se formó la sede de los poderes federales y se conformó el Distrito Federal, quedando al margen del Gobierno General y sin libertad de poder elegir a sus gobernantes, a excepción de los gobiernos municipales, que posteriormente también serían desaparecidos.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 75-76

## 1.4 Sociedad Civil y Participación Ciudadana.

En México la sociedad civil, partiendo del concepto actual (no el que se conocía o denominaba como referente o parte de la esfera política, ni como la doctrina marxista la ha catalogado, en el terreno de lo económico y de las relaciones de producción), ha sido limitada en todos los sentidos, principalmente en el ámbito electoral, debido a la falta de una reglamentación y una estructura gubernamental eficiente que pueda proporcionar contrapesos verdaderamente funcionales en beneficio de la ciudad.

Algunos de los intentos por lograr una participación más efectiva han sido verdaderos fracasos, casos como “la creación de consejos ciudadanos que se pensaron como un mecanismo importante de participación ciudadana para instituir órganos de gestión, supervisión y evaluación de las autoridades de la ciudad, en la práctica resultaron ser un auténtico fiasco, un ejercicio verdaderamente inútil.”<sup>44</sup>

Cohen y Arato definen a la sociedad civil como elemento intermedio entre el Estado y la teoría marxista. La entienden:

Como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por el entorno íntimo (en especial la familia), el ambiente de asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización.<sup>45</sup>

Siguiendo esta línea, la movilidad constante que se ha dado en nuestro país y en especial en la capital a finales de los ochentas ha denotado la falta de estructuras que proporcionen a la ciudadanía garantía en la rendición de cuentas y de

---

<sup>44</sup> MIRÓN Lince, Rosa María. *Op. Cit.*, p. 223

<sup>45</sup> COHEN, Jean, Arato Andrew. Sociedad Civil y Teoría Política. México, FCE, 1997, p. IX

injerencia en las formas de gobierno de manera directa. Es así como la participación ciudadana está limitada, dejando una endeble sociedad civil que no cuenta con leyes que le permitan interactuar con el gobierno.

La ciudadanía siempre ha sido un tema fundamental y base de los gobiernos democráticos. En la actualidad es un tema que empieza a tomar fuerza en el país y de manera muy particular en la capital. Es contradictorio pensar que el D.F., siendo la entidad con mayor cantidad de población a nivel nacional, con mayor movilidad económica y laboral, y en donde se concentran prácticamente los acuerdos políticos de mayor importancia para el país, sea al mismo tiempo la entidad con menos reglamentación en cuanto a participación ciudadana, ya que si bien es cierto el D.F. es una de las primeras entidades en crear una Ley en este rubro, también es cierto que esta no proporciona las bases para que el ciudadano pueda desarrollar una efectiva participación ciudadana dentro del ámbito delegacional, ya que esta primera instancia de acceso al ciudadano, delega funciones al Gobierno Central.

Arendt Lipjhart menciona que:

La ciudadanía activa, es compromiso cívico y deliberación colectiva de todos los temas de la comunidad política; sólo tiene posibilidad de ser en el *espacio* en que se constituye lo *público*. Donde espacio público, más que requisito para que las personas internalicen el ideal ciudadano, es donde se produce y cobra sentido la ciudadanía, donde se ejerce. En la esfera pública es donde los ciudadanos interactúan y deciden sobre los temas de interés común. Por ello, el *núcleo* de la participación *es el poder*.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> LIPJHART, Arendt. Avances en el estudio comparado de sistemas electorales. En World and Politics, vol. XXXVI, núm. 3, abril de 1984, p. 232

Prácticamente el D.F. ha pasado la mayor parte de su vida en una ambigüedad de participación ciudadana, debido a la poca claridad y especificidad de su Ley. Sin la existencia de una ley bien estructurada, que regule y garantice a los ciudadanos la posibilidad de exigir cuentas en la primera instancia de gobierno y con instituciones locales que no cuentan con la infraestructura, el personal, ni la capacitación adecuada para poder brindar estos servicios a la población, debido a la herencia histórica de una entidad limitada y sin posibilidad de actuar a la par de su gobierno.

La participación ciudadana es un derecho político que incluso forma parte de los derechos humanos. En efecto, en La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, se establece que “toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país”.<sup>47</sup> Sin embargo, actualmente la participación del pueblo en la toma de decisiones es meramente formal. Touraine comenta que la “conciencia de *pertenencia a la sociedad política*; la codificación de derechos y deberes ciudadanos es elemento fundamental en la formación de la nación: aquí, la *participación está en el centro* de la ciudadanía.”<sup>48</sup>

Frente a la crisis de la democracia representativa urgen respuestas que permitan combinar representación, democracia directa y formas de gobierno que aseguren estabilidad social. México vive un momento en el que la sociedad civil exige la transición democrática que, tarde o temprano, debe llevar a construir un país que responda a la problemática política, económica y social del siglo XXI.

La alternancia no garantiza la transición democrática y el cambio no necesariamente nos lleva a avanzar; por eso es importante que se realice una Reforma Política en el Distrito Federal, que haga avanzar el proceso democrático

---

<sup>47</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos

<sup>48</sup> TOURAINE, Alan. Crítica a la modernidad. México, FCE, 2000, 391 p.

y que cree un nuevo modelo de gobierno con pesos y contrapesos que signifique un verdadero progreso.

En el Distrito Federal se ha vivido, desde 1928, la ausencia de derechos políticos de la población. Durante décadas se desarrolló la lucha por recuperarlos. Es curioso que mientras que desde 1940 se restablecieron los ayuntamientos de elección popular de los territorios federales, el Distrito Federal fue la excepción. Convirtiendo así a sus habitantes en la población con menos derechos en todo el país.

Aunque se desarrollaron algunas formas de representación como la de jefes de manzana, asociaciones de residentes y el Consejo Consultivo de la ciudad, eran formas de control corporativo con poca representatividad que buscaban legitimar las políticas del gobierno de la Ciudad. Sin embargo, durante el siglo XX, en los años treinta, cuarenta, cincuenta y sesenta hubo participación ciudadana y muy activa en las colonias y barrios y una lucha constante por la solución de las demandas inmediatas y la democratización.

Esta ciudad cobijó importantes movimientos como el ferrocarrilero y magisterial en 1958, el de los médicos en 1965 y el estudiantil de 1968. El Primero de mayo de 1984 decenas de miles de obreros repudiaron, en el Zócalo, las políticas neoliberales de Miguel de la Madrid y en 1985, se intensificó la movilización popular a raíz de los terremotos. Después, las jornadas de lucha democrática de 1988 cimbraron a todo el país y en particular a la Ciudad de México.

“En este contexto y de cara al proceso electoral de 1988, el gobierno y los partidos políticos se plantearon la urgencia de diseñar esquemas de participación formal que incorporaran a la sociedad en la toma de decisiones”<sup>49</sup>. Es por eso que como fruto de ese proceso y de las presiones populares, en 1988 se creó la Asamblea

---

<sup>49</sup> MIRÓN Lince, Rosa María. *Op. Cit.*, p.229

de Representantes del Distrito Federal, pero con funciones sumamente acotadas y casi con un carácter consultivo.

En octubre de 1993 se ampliaron las facultades de la Asamblea, pero sin tener las facultades de un Congreso Local, el 13 de diciembre de 1992, nueve representantes de distintos partidos políticos convocaron a plebiscito ciudadano para el 21 de marzo de 1993, el cual tuvo como única finalidad conocer la opinión de los ciudadanos. Las preguntas sobre las que se basó el plebiscito fueron: ¿Está usted de acuerdo con que el DF se convierta en un Estado de la federación?, ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto? Y ¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder legislativo propio?

“El plebiscito resultó exitoso... probablemente lo más importante en materia de participación ciudadana es que con la mesa de concertación y realización del plebiscito se volvía a proponer un gobierno propio, electo por capitalinos (gobernantes y representantes populares)”<sup>50</sup>.

En 1995, se convocó a la ciudadanía a la primera elección local en el Distrito Federal, para elegir 365 consejeros ciudadanos. Fue hasta 1997 que se eligió al Jefe de Gobierno; pero, tanto éste como la Asamblea Legislativa tienen facultades restringidas.

Algunas propuestas para el D.F., incentivan la creación de un nuevo estado, pero creo que para buscar un mejor entendimiento y una participación ciudadana directa es necesario pensar en reformar el nivel más cercano de gobierno, en este caso las delegaciones. Comparto la idea de la municipalización de las delegaciones, de fortalecer el poder local y darle autonomía, pero también de que existan niveles de gobierno de la ciudad y metropolitanos que busquen armonizar los intereses de todos. Se puede encontrar una fórmula creativa que le dé salida a

---

<sup>50</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. cit.* p. 74

estas contradicciones sin negar derechos políticos a nadie. La reconstrucción de México se va a dar a partir el poder local y de los municipios autónomos y es claro que el Distrito Federal no puede estar ajeno a este proceso, dada la densidad poblacional de las delegaciones, entes que no cuentan con contrapesos, facilitando la toma de decisiones de manera unilateral.

Joseph F. Zinerman menciona cuatro niveles de participación y organización ciudadanas, los cuales pueden brindar mecanismos de apoyo a una democracia directa en pro de la ciudadanía de la capital y del país en general. Estos son: “a) acciones de consulta y refrendo, b) procesos electivos de representación y autoridades, c) procedimientos de iniciativa legislativa y d) mecanismos de gestión y decisión en el control directo de políticas públicas.”<sup>51</sup>

Los niveles de participación que menciona ayudan no sólo a la vigilancia y contribución de ideas y proyectos, sino también a la complementación de los gobernantes con la ciudadanía, los cuales siempre aparentan un alejamiento y una diferenciación, dando por entendido que la democracia tiene que ser totalmente representativa sin injerencia de la ciudadanía.

El potencial de la participación de la ciudadanía en cualquier proceso se da en la medida en que éste conduzca a la solución de sus problemas más urgentes. En la medida en que se dé a la gente el poder de decisión, en esa medida se ampliará y generalizará la participación,<sup>12</sup>(elimine líneas) La participación ciudadana no es otra cosa que “la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar el grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias de su interés.”<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> ALARCÓN Olgún, Victor, “Leyes de Participación Ciudadana en México”, en Colección Sinergia 2, Democracia y formación ciudadana. México, IEDF, 2002, p. 112

<sup>52</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. Cit.* p. 22



La ciudadanía en un régimen democrático debe tener injerencia en la utilización de los recursos materiales y humanos, control sobre su entorno, armas legales efectivas, para combatir a los que contaminan y causan problemas urbanos y vecinales, posibilidades de defensa y organización contra las bandas delictivas y los distribuidores de drogas, control sobre el quehacer político y administrativo del gobierno local y formas efectivas de acceder a sus derechos humanos y constitucionales. En la medida en que el pueblo se empodere se potenciará la participación ciudadana. Pero falta mucho camino por recorrer. La ciudadanía debe, en un México democrático, decidir qué hacer con los recursos de la nación, de la metrópoli, de la Ciudad, de su colonia; debe participar efectivamente en el gobierno, en la conducción de la economía, la sociedad y la política de su país.

“La sociedad civil debe ejercer su peso en una ciudad que hasta ahora ha tenido muy pocos contrapesos, pero no sólo eso, sino debe complementar las formas de gobierno que se llevan a cabo, siempre y cuando existan los mecanismos de participación ciudadana. Es por eso que “los grupos que forman parte de la sociedad civil, por tanto, no sólo sirven para limitar el poder del Estado. Esos grupos forman espacios de discusión en los que se participa para influir en la definición de las políticas públicas y para legitimar a las autoridades cuando éstas llevan a cabo sus funciones en el marco de la ley.”<sup>53</sup>

Actualmente las autoridades del Distrito Federal no pueden decidir sobre su propio presupuesto, el Gobierno y la Asamblea Legislativa están sujetos a decisiones de la Federación. Las Delegaciones tienen muy poco margen de maniobra ya que dependen del Gobierno Central estableciendo que estas solo son dependencias del Gobierno del Distrito Federal, dejándolas limitadas en los recursos que reciben y en la administración de los mismos. La ciudadanía con los mecanismos actuales tiene poco o nulo poder de decisión. Esto desalienta la participación ciudadana. Es por eso que es necesaria la libertad de gestión y de libertad municipal que “es el atributo de los municipios, que se caracteriza por la autosatisfacción de los

---

<sup>53</sup> FERNANDEZ Santillán, José. *Op. Cit.* p. 24

requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior para la satisfacción de las necesidades primordiales de la comunidad.”<sup>54</sup>

Estimular la participación ciudadana es un reto que se tiene que abordar de formas muy diversas y creativas y con los distintos sectores de la población. La participación ciudadana tiene que ir acompañada de pasos concretos que permitan que la gente se haga del poder; que conduzca a la toma de decisiones y a una participación activa de los ciudadanos para marcar el rumbo a seguir en la ciudad y así resolver problemas de fondo y desarrollar un proyecto que beneficie a todos. Es necesario que el poder local, hoy delegaciones mañana municipios autónomos, tenga ingresos propios para poder resolver los problemas más graves del pueblo. A la fecha, las delegaciones sólo atienden problemas de limpia, vigilancia, parques y jardines, drenaje, pavimentación, etcétera, para dar mantenimiento a la infraestructura de la demarcación. Esto tiene que evolucionar, la ciudadanía tiene problemas de salud, educación, empleo, vivienda y qué mejor y más a su alcance que el poder local para resolver estas problemáticas.

La modificación de las delegaciones como órgano de gobierno cercano a la ciudadanía, influye directamente en la participación ciudadana, ya que ésta “tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política de ciudadanos”<sup>55</sup>

Pero no todos son problemas de servicios. La vida de la comunidad y la forma de participación de la gente tiene mucho qué ver con el desarrollo cultural. Es necesario que en cada lugar se desarrolle la identidad, se integre la comunidad, se rescaten valores que ayuden a vivir mejor y se construyan redes sociales. Y esto no se va a dar espontáneamente, se debe dotar a cada comunidad de

---

<sup>54</sup> ZICCARDI, Alicia y Bernardo Navarro. Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana. México, UAM-Xochimilco; PUEC-UNAM, 1995, p. 62

<sup>55</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. Cit.* p. 22

trabajadores sociales que ayuden a la organización, a la integración comunitaria y a la participación ciudadana.

La participación ciudadana tiene que fomentarse activamente; hacen falta recursos materiales y una labor social muy intensa. Cada colonia, barrio o Unidad Habitacional requiere del trabajo social que ayude a la integración comunitaria y fomente los vínculos y la participación entre los vecinos, así como la prevención de problemas de inseguridad y desintegración social. Que promueva las Asambleas locales y permita que las comunidades den seguimiento a la solución de los problemas y controlen la obra pública.

Para que la ciudadanía pueda participar activa y responsablemente en la solución de sus problemas es necesario abrir medios de información y comunicación, medios de difusión local, periódicos murales, estaciones de radio y televisión local. Para ello, debe usar con creatividad todos los espacios como son el sonido y espacios de las estaciones del metro.

El proceso de descentralización y fortalecimiento del poder local y de democratización es constante; podrá tener retrocesos momentáneos, pero en este siglo se debe consolidar esta tendencia. El futuro pertenece al poder local que será la base del poder en la ciudad y en el país entero, con la participación y el control ciudadano como pilar que garantice el desarrollo de un México para todas y todos.

Para fortalecer la participación ciudadana es necesario invertir recursos y diseñar programas de empoderamiento de la población y su involucramiento en decisiones estratégicas y en la solución de sus problemas más graves, porque:

En la participación, el ciudadano quiere, al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero

también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendido por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en el sentido más amplio.<sup>56</sup>

Para lograrlo hace falta un nuevo modelo que ponga en el centro el bienestar del pueblo y su participación en la construcción de una sociedad que haga efectivos los derechos humanos y desarrolle un sistema de toma de decisión auténticamente democrática.

---

<sup>56</sup> *Ibidem.* p. 21

## **Capítulo 2. Las Diferentes Reformas Políticas del D.F.**

### **2.1 El D.F. en la Constitución de 1917**

El Distrito Federal desde su conformación ha vivido en un estado de distinción y excepción con respecto a las demás entidades que integran nuestro país. El problema esencial no radica en la estructura, sino en la manera en que esta estructura gobierna y limita a sus ciudadanos.

El D.F., no siempre ha estado conformado como lo conocemos actualmente; a través de los años ha sufrido diversas transformaciones. En ocasiones ha sido una entidad sobre-representada y en ocasiones se ha gobernado con nula representación hacia la ciudadanía.

La Reforma Política de 1928 fue una forma de limitar la sobre-representación del D.F., dejándola inmediatamente con una nula representación democrática en la cual los ciudadanos estaban limitados para interactuar con sus gobernantes. En el año de 1916 (previa la construcción de la Constitución de 1917), se propugnó por que en el D.F. se restaurara el régimen municipal y su construcción jurídica y política. Esto sentó las bases para crear en la Constitución de 1917 la instauración del régimen municipal en la capital.

El artículo 73 de la Constitución de 1917 establecía que el D.F. estaría dividido en municipalidades y que cada una estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa con un número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes; que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador, el cual dependería directamente del Presidente de la República y sería nombrado y removido libremente por éste. Es así como mediante la fracción VI del artículo 73, los constituyentes del 17 facultaron al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relacionado con el D.F.

De esta forma el Congreso de 1917 decidió que los ciudadanos de la capital, elegirían sólo a la autoridad municipal mediante sufragio universal y que su gobernante, Magistrados y Procurador, serían nombrados por el Presidente de la República y el Congreso de la Unión. Al igual que ahora se limitaron las posibilidades de elegir la totalidad de las autoridades locales como se hace en los estados en el nivel municipal, aún delegando funciones y atribuciones al gobierno federal, como tal es el caso de algunos síndicos o la designación del jefe de policía quien tiene que ser ratificado por el gobierno federal.

El 13 de abril de 1917, antes de entrar en vigor la Constitución actual, Venustiano Carranza dió a conocer la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, la cual delegaba importantes facultades al gobernador de la capital, limitando y dejando prácticamente anulado el régimen municipal.

Por un lado, el Congreso tenía la facultad de legislar en todo lo respectivo al D.F. y las entidades que lo conformaban, por otro, el gobernador dependía directamente del Presidente, a diferencia de los gobernadores de los demás estados, los cuales tenían que entenderse con las Secretarías de Estado para comunicarse con el Presidente de la República y contaban con una libre gestión en sus administraciones.

El artículo 6° de la Ley determinaba como obligaciones del Gobernador del D.F., las siguientes:

- I. Promulgar y hacer cumplir las leyes federales;
- II. Promulgar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y Territorios de la federación;
- III. Cumplir las órdenes del Presidente de la República, siendo responsables de las que importen una violación de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen;
- IV a VIII...;
- IX.

Expedir con aprobación del Presidente de la República todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal o Territorios.”<sup>57</sup>

## 2.2 La Reforma Política de 1928

La duplicidad de funciones, la conglomeración de gobiernos en un mismo territorio y la limitación del régimen municipal por el gobierno federal se presentó en el año de 1917 y concluyó en 1928, con la centralización de la capital.

En abril de 1928 el general Álvaro Obregón envió una iniciativa de reforma a la Constitución que concernía al régimen del D.F., con el propósito de suprimir la figura del ayuntamiento y dejar una ley en el Congreso para formular las bases sobre las que debía organizarse política y administrativamente la entidad. En mayo del mismo año se aprobó la iniciativa de ley enviada por Obregón en la cual se suprimía el municipio y el gobierno quedaba en manos del Presidente de la República. Es así como se terminaba con la duplicidad de funciones, por parte del Gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los 17 ayuntamientos que formaban parte de la capital, sumando a esto el cercenamiento de los derechos democráticos de la ciudadanía.

Diversas voces se levantaron en contra de esta reforma, entre ellas estaba la del diputado Vicente Lombardo Toledano, del Partido Laborista. El no creía que fuera necesario suprimir el sistema democrático del ayuntamiento de la región del valle y comentaba que “una cosa era el problema de la reorganización administrativa y otra es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del municipio en el Valle de México.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> SERRANO Salazar, Oziel. *Op. Cit.* p. 118

<sup>58</sup> MARTINEZ Veloz, Juan y Pimentel Macías, Carlos I. Gobierno, administración pública y la ciudad de México. LEX, Difusión y Análisis, 3ª. Época, febrero de 1997, num. 20, p. 22

A pesar de las diversas discusiones y la negativa de la oposición, la iniciativa fue aprobada por el Congreso y se llegó al desconocimiento de aspectos constitucionales, políticos y de tradición, olvidando así al gobierno municipal en la ciudad.

La propuesta que Obregón envió al Congreso para el cambio de forma de gobierno se justificaba de la siguiente manera:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el D.F. no ha alcanzado 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 realidad, lo debido sería organizar la administración del D.F. de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público... el poder municipal en el D.F. ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde por encima de la creación, el municipio en el D.F. nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.<sup>59</sup>

El 28 de agosto se aprobó el cambio a la fracción VI del artículo 73 en la cual se sigue:

La tendencia centralizadora que paulatinamente fue ahogando al federalismo y a la vida municipal, el entonces Presidente Álvaro Obregón llevó a cabo la reforma que disminuyó aún más los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal al ser establecida la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al D.F., suprimir el municipio

---

<sup>59</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. Cit.* p. 34



libre en el D.F., y precisar el reconocimiento del Presidente de la República como jefe nato de la Ciudad, creando para tal efecto el Departamento del D.F.<sup>60</sup>

El día 17 de julio fue asesinado el Presidente Obregón, dejando como legado, la desaparición del régimen municipal en la entidad, una capital gobernada por un funcionario nombrado por el Presidente y en el cual delegaba sus funciones y una limitante para los ciudadanos en cuanto a los principios constitucionales. No fue hasta el 31 de diciembre de 1928 que el Congreso expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en la cual se ratificaba que la extensión del D.F. sería la misma que se fijó en los decretos 15 y 17 de diciembre de 1898 (Art. 1º).

La nueva Ley determinaba que la forma en la que el Presidente ejercería el Gobierno del D.F., sería a través de un órgano creado ex profeso, que fue el Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones serían desempeñadas por un Jefe de Departamento, los delegados y subdelegados y demás empleados que determinara la Ley.

De la misma forma, el Jefe del Departamento estaba auxiliado por Consejos Consultivos a los cuales se les otorgaron los siguientes derechos:

Proponer al Departamento Central o a la Delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimasen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos; inspeccionar los servicios legales; denunciar las deficiencias de los servicios y las faltas cometidas por los encargados de ellos; dar opinión fundada cuando así lo solicitara el Jefe de departamento del D.F. o los Delegados.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> SIRVENT Gutiérrez, Carlos. “La Reforma Política del Distrito Federal”, en Colección Sinergia 1, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, IEDF, 2001, p. 156

<sup>61</sup> SERRANO Salazar, Oziel. *Op. Cit.* p. 135

El fin de ésta reforma fue darle al D.F. una mayor movilidad administrativa y política evitando la dualidad de funciones y futuros enfrentamientos entre los diferentes niveles de gobierno. Los defensores del régimen municipal calificaron esto como un atentado contra los principios democráticos.

Es así como los poderes antes detentados por los ayuntamientos, quedaron en manos del Departamento del Distrito Federal, organismo que pasó a engrosar las dependencias manejadas por la presidencia de la República. De la noche a la mañana los ciudadanos del D.F. quedaron sin voz ni voto en lo concerniente a su gobierno local y nació la regencia de la capital. De tal manera que al ser impuesto por el presidente, quedo totalmente limitada la posibilidad de elegir y votar a la persona que dirigiría la ciudad.

### **2.3 La Reforma Política de 1986-1987.**

El estado de excepción en el que ha vivido el D.F., la falta de instrumentos con los cuales la ciudadanía pueda actuar en pro de sus intereses y el alejamiento de un gobierno que delegaba sus funciones, fue el motivo de álgidas discusiones en el seno del Congreso. Por un lado, la ciudadanía y la oposición solicitaban mayor participación y estructuras que les proporcionaran certeza a sus demandas, por otro, el gobierno sólo proponía soluciones parciales.

En el año de 1977 se dio la primera reforma relativa al D.F., en ella se crearon figuras de participación ciudadana, pero básicamente la estructura gubernamental quedó de la misma forma. El hecho relevante es que a partir de esta reforma se iniciaron cambios constantes en la estructura política del D.F. La reforma correspondiente al año de 1977 fue una adición a la base segunda, fracción VI del artículo 73 de la Constitución, en el que se establecía que al legislar el Congreso en todo lo referente al D.F., se someterían a referéndum o iniciativa popular los ordenamientos determinados por la ley secundaria. Las dos figuras de representación solicitadas no fueron llevadas a la práctica por parte del gobierno,

lo que provocó su posterior desaparición del texto Constitucional, pero fue la punta de lanza para que tanto oposición como ciudadanía solicitaran una reforma de fondo.

“Esta afirmación se sostiene en el hecho de que las propuestas de reforma defendidas por el Ejecutivo Federal y por consiguiente también por el PRI siempre fueron rebasadas por las contrapropuestas de las oposiciones, y lo que es más importante se quedaron cortas frente a las reformas aprobadas”<sup>62</sup>

El D.F. contaba con una estructura que según el gobierno federal podía solventar las necesidades de la capital, con un gobierno y unos legislativos delegados al Presidente y al Congreso de la Unión, que debían procurar el régimen interno de la entidad más importante del país. Estas figuras se complementaban con un Tribunal Superior de Justicia local, con el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador de Justicia del D.F.

Pero en realidad estas figuras eran muy limitadas para las peticiones y demandas que se generaban a diario en la entidad.

El crecimiento demográfico planteaba problemas urbanos: de vivienda, servicios, transporte, educación, seguridad. Los planteamientos y demandas de la población rebasaron la capacidad de respuesta de la estructura centralizada del DDF y la nula responsabilidad política del Jefe del Departamento, así como de los órganos desconcentrados, las delegaciones. Esto llegó a un punto de ruptura partir de los sismos de 1985.<sup>63</sup>

Con el fin de subsanar la crisis de autoridad que se presentó en el caótico escenario de los sismos del 85 y debido al incremento en las demandas y al bajo

---

<sup>62</sup> SIRVENT Gutiérrez, Carlos. *Op. Cit.* p. 158

<sup>63</sup> ROJAS Sandoval, Miguel. *Op. Cit.* p. 165

nivel de representación y solución en el año de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid convocó a una consulta para una nueva Reforma Política en beneficio del D.F. Los cambios que solicitaban se basaban en las estructuras de gobierno: la población demandaba mayores espacios de decisión, ya que la estructura vecinal sólo contaba con facultades consultivas y protocolarias, sin capacidad de decisión o ejecución.

De esta forma, se inició una consulta popular que consistió en distintas audiencias que se desarrollaron en un período que fue del primero de julio al 23 de agosto del 1986. Ahí se discutieron las posibles reformas de participación ciudadana en la capital. Como resultado, se obtuvo que la capital seguiría siendo el asiento de los Poderes Federales, pero también se propuso el fortalecimiento de la democracia ciudadana por medio de la creación de un Congreso exclusivo para la capital y el fortalecimiento de las estructuras de participación ciudadana y de los órganos vecinales.

En aquel entonces, la oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI), proponía la creación del Estado 32 de la Federación, planteando la creación del Estado del Valle. La oposición calificaba de autoritario y antidemocrático el estado legal en el que vivía la entidad. En esta iniciativa se proponía que los ciudadanos pudieran elegir gobernador, Congreso local, presidentes municipales y que la entidad gozara de plena autonomía.

Por su parte, el PRI refutó los argumentos de la oposición, defendiendo “la tesis según la cual los habitantes del D.F. no tenían derechos disminuidos, puesto que elegían democráticamente al Presidente de la República, el cual, a través del Jefe de Gobierno del Distrito Federal gobernaba la ciudad.”<sup>64</sup> De la misma manera argumentaban que los capitalinos estaban bien representados en el Congreso de

---

<sup>64</sup> SIRVENT Gutiérrez, Carlos. *Op. Cit.* p. 159

la Unión, exponiendo que “nombraban 40 diputados federales, en el cual, además, existía una comisión que atendía las cuestiones del Distrito Federal.”<sup>65</sup>

El 28 de diciembre de 1986 el Presidente envió la iniciativa de ley al Congreso de la Unión, la cual proponía una reforma a los artículos 79, 89, 110, 111, 127 y 74 constitucionales y propuso adiciones a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, con lo cual se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual se diseñó como un órgano de composición plural, integrado por 40 representantes elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional, los cuales se denominaron asambleístas y serían electos en 1988 junto con las elecciones presidenciales de ese año.

Los asambleístas contaban con las siguientes facultades:

Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal; citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea; convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en el texto constitucional; formular peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea; aprobar el nombramiento de magistrados del Tribunal superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, expedir el reglamento para su Gobierno Interno iniciar ante el Congreso leyes y decretar en materias relativas al D.F.<sup>66</sup>

Las facultades con las que contaban los asambleístas únicamente se redujeron al ámbito reglamentario y de vigilancia de la administración pública, dejando de lado el poder legislar en todo lo referente a la capital. “Ello significó que se convirtiera en el receptor de las demandas capitalinas, fungiendo ya como intermediaria, o

---

<sup>65</sup> *Ídem.*

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 159-160

como gestor ante el Congreso; es decir, se convirtió en un representante, pero sin capacidad de decisión ni de ejecución.”<sup>67</sup>

En general, el D.F. siguió manteniendo su situación jurídica y política, ratificando el principio constitucional de que el gobierno de la ciudad era ejercido por el Jefe del Ejecutivo y de la misma manera el Congreso de la Unión mantuvo la facultad de legislar en todo lo relacionado con la capital. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fungió únicamente como un escudo en el cual el Presidente reconocía la necesidad de avanzar en la democratización de la ciudad, ya que no tendría las funciones de legislar propias de un Congreso local.

Sin embargo, esto fue el punto de quiebre para seguir con las reformas al D.F y la muestra de que la hegemonía priista estaba siendo menguada en la capital. Para tal efecto basta recordar el escenario político que se presentó, con las elecciones para Presidente en el año de 1988 y con el desplazamiento del voto masivo hacia la coalición llamada Frente Democrático Nacional.

Cabe resaltar que el Distrito Federal es una entidad en disputa a partir de estas elecciones, en las cuales el PRI se mantuvo en el gobierno hasta 1997, debido a la limitante que tenían los ciudadanos de poder elegir a sus gobernantes y gracias a la gran estructura que conformaba al Revolucionario Institucional en aquel tiempo. “En relación a las elecciones de julio de 1997, mucho se ha mencionado que dicho proceso modificó sustancialmente el mapa electoral a escala nacional y redefinió, los espacios de las diferentes fuerzas políticas. Para el caso del DF, ese cambio fue radical, y se manifestó en un apoyo electoral absoluto al PRD, dando lugar aun escenario inédito.”<sup>68</sup>

La creación de la Asamblea de Representantes le dio a los partidos de oposición la oportunidad de participar en una instancia que les proporcionaba representación

---

<sup>67</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. Cit.* p. 67

<sup>68</sup> MIRÓN Lince, Rosa María. *Op Cit.*, p 229

política y que sin ser un Congreso local o un cabildo, permitió institucionalizar las gestiones de líderes políticos que trabajaban para zonas populares y que estaban vinculados de una manera más cercana con los problemas que aquejaban a la ciudadanía. Es así como con la creación de este órgano, se inició una serie de reformas en las cuales los ciudadanos empezaron a contar con figuras de representación más cercanas y sabedoras de los problemas que en verdad tiene la ciudadanía.

#### **2.4 La reforma política de 1993.**

El 16 de abril de 1991 se dió la primera comparecencia de un regente ante un órgano local. El jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, compareció ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Fue en este escenario en donde convocó a la discusión sobre una nueva reforma para la capital. En esta comparecencia, el regente se comprometió a modificar la relación que existe entre el gobierno y los capitalinos, dejando un cambio en las formas de elección, ya que abrió la propuesta para una elección de manera directa.

No fue hasta el 22 de abril de 1992, en la siguiente comparecencia del regente, que se anunció el proyecto de formar una “mesa de concertación”, en la cual Camacho Solís anunciaba ante los asambleístas, que el Presidente de la República había dado instrucciones para iniciar una discusión sobre la necesidad de una nueva Reforma Política para el gobierno de la capital. Para llevar a cabo este proyecto, lanzó una convocatoria a las diferentes fuerzas nacionales: a la Asamblea, a las Comisiones del D.F. en las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a la sociedad civil y al gobierno local representado por el DDF.

El proceso inició en mayo del mismo año, con la reunión del regente y los integrantes de la Comisión de Gobierno de la II Asamblea de Representantes. En

esta sesión se consensó que al iniciarse los trabajos de la mesa de concertación política, no quedaría excluida ningún tipo de propuesta. Fueron agendadas las fechas en las cuales se reuniría el Gobierno de la capital con las diferentes fuerzas políticas e integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Los trabajos duraron más de un año y rindieron avances en materia de representación, en dichas mesas se benefició a las propuestas emitidas por el gobierno, las cuales seguían limitando a la capital, supeditándola a decisiones de los poderes federales. Por otro lado la mayoría de los partidos solicitaban la formación de un Estado 32 con todos los beneficios que esto conllevaría a la ciudadanía y en especial a la capital. Sin embargo, fueron poco escuchadas las voces de la disidencia.

La idea de esta reforma por parte del gobierno salinista se basaba en:

Transformar la forma de gobierno capitalino como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantizará la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del D.F. representativos y democráticos.<sup>69</sup>

El 5 de julio de 1993, a más de un año del inicio de la mesa de concertación, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó la Iniciativa de Decreto por la cual se reformaban los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el cambio de denominación del Título Quinto, en virtud de que en él se insertó la nueva organización del Gobierno del Distrito Federal quedando, “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.

El 25 de octubre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaban los artículos antes citados. Con esto, el status

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 77



del Distrito Federal continuaba siendo el de sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La legislación referente al D.F. quedó compartida entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, pero aún con una gran injerencia del primero sobre todos los asuntos relacionados con la forma de gobierno político-administrativa.

Al respecto, Carlos Sirvent menciona que la reforma impulsada por Camacho Solís en lugar de ser un avance hacia la democracia de la Ciudad, representa un retroceso, ya que si bien los asambleístas contaban con mayores atribuciones, la elección del Jefe de Gobierno era de manera indirecta.

Sin embargo, esto no necesariamente implicaba un avance, sino un retroceso en materia de reformar al Distrito Federal, “estableciendo que dicho cargo correspondería al partido que hubiere obtenido el mayor número de curules en la Asamblea de Representantes, él cual haría su propuesta al Presidente de la República, quien nombraría al Jefe de Gobierno de la Ciudad. Lo anterior en términos históricos, no dejaba de significar un salto hacia atrás por que nos regresaba al voto indirecto que predominó durante el siglo XIX.”<sup>70</sup>

En concreto, el Gobierno de la Ciudad quedó dividido entre Congreso de la Unión, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Presidencia de la República y Jefe de Gobierno del D.F., provocando nuevamente una ambigüedad de poder, pero con gran beneficio hacia el gobierno Federal, ya que tenía mayor poder de decisión que las autoridades locales.

Las atribuciones que le fueron conferidas al Congreso de la Unión fueron la de expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en el ámbito de la capital, con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de Representantes; aprobar

---

<sup>70</sup> SIRVENT Gutiérrez, Carlos. *Op. Cit.* p. 161

anualmente los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público (fracciones VI y VII del artículo 73 constitucional).

A la Cámara de Diputados se le suprimió la facultad de examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal (fracción IV del artículo 74 constitucional), asumiendo esta función la Asamblea de Representantes (fracción IV del artículo 122 constitucional). Por su parte, a la Cámara de Senadores se le brindó la facultad de nombrar y remover directamente al Jefe de Gobierno del D.F., siempre y cuando los nombramientos que hiciese el Presidente de la República fuesen sometidos a la ratificación de la Asamblea, (fracción VIII del artículo 76).

En lo que concierne al poder Ejecutivo, se le quitó la potestad de poder nombrar o remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal. Dicha facultad dependería de la mayoría representativa en la Asamblea de Representantes y estaría sujeta a la ratificación de este mismo órgano (reforma a la fracción II del artículo 89 y fracción II, inciso a) del artículo 122 constitucional). El ejecutivo Federal cuenta también con la facultad de aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el jefe del Distrito Federal, del procurador general de Justicia; tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y designar al servidor público que la tenga a su cargo; enviar anualmente los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F al Congreso de la Unión y poder fincar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes (fracción II, inciso b), c), y e) del artículo 122).

En las atribuciones que le fueron conferidas a los poderes locales fueron en su mayoría en beneficio de la Asamblea de Representantes, ya que a ésta se le asignó expedir su ley orgánica que enviaría al Jefe del D.F. y al Ejecutivo para su sola publicación; examinar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, formular su proyecto de presupuesto que incorporaría al Jefe del D.F al proyecto

de presupuesto de egresos. Asimismo, tenía la facultad de establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos a su cargo sin que las disposiciones federales la limitaran; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano encargado de dirimir las controversias que suscitaran en la administración pública del Distrito Federal y los particulares; legislar en el ámbito local, en términos del Estatuto de Gobierno sobre las materias previstas por la propia Constitución.

Por su parte, el Jefe del D.F. sería responsable de la administración pública de la Ciudad de México y su primer nombramiento sería efectuado en diciembre de 1997, concluyendo sus funciones el 2 de diciembre del año 2000 (cfr. Quinto Transitorio).

La reforma del 93 fue insuficiente para los partidos y su ciudadanía, ya que si bien es cierto que los capitalinos decidirían en las urnas qué partido querrían que los gobernara, hay que tomar en cuenta que la elección del Jefe de Gobierno seguía siendo indirecta y aún el Presidente tenía el control de su nombramiento.

Esta reforma se llevó a cabo con el fin de darle mayor representatividad a los poderes locales, pero lo elemental, que radica en que la ciudadanía pudiera solicitar rendición de cuentas, mayor participación en los asuntos de su gobierno, la elección de su gobierno más cercano como son las delegaciones o municipios y tener injerencia en los asuntos que atañen a su comunidad, no se vieron tocados y fueron pasados por alto, dejando nuevamente un déficit en su participación ciudadana.

Es así como la oposición votó en contra de la iniciativa, en particular el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), los cuales siguieron pugnando por una nueva Reforma Política, que brindar mayor representatividad y

democracia a la capital. Por su parte el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), votaron a favor la iniciativa ya que tenía avances en materia de representación, pero manifestando que no era lo que hubieran querido.

Tras la constante presión de la oposición y un consenso político de todos los partidos en el año de 1996, se sentaron las bases para la Reforma Política del D.F., que proporcionó a la ciudadanía un ambiente democrático, por la posibilidad de elegir a las autoridades locales de manera directa y sin intermediarios.

## **2.5 La Reforma Política de 1996**

El 1° de diciembre de 1994, al asumir la presidencia de la República el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, formuló la convocatoria para lo que según él sería la culminación de la construcción de la democracia en México. A esta convocatoria asistieron tanto partidos políticos como sociedad civil en un ambiente de participación y pluralidad.

El 17 de enero de 1995 los diversos partidos con representación nacional (PRI, PAN, PRD, PT), convinieron suscribir las bases para un “Acuerdo Político Nacional”, con el fin de llevar a cabo a la brevedad el inicio del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado enarbolando el espíritu de consenso y prosperidad para el país.

La Reforma propuesta por el Presidente Zedillo y acordada por las diversas fuerzas, tenía como fin profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno estatal y municipal; las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil. Dentro de los compromisos asumidos resaltaban con especial interés para los involucrados: El avanzar de inmediato en la conclusión de una Reforma de carácter electoral definitiva a nivel federal y que sirviera como marco para las entidades federativas;

impulsar la Reforma Política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía; asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los siguientes comicios, así como acordar la resolución de conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto.

Así, con las bases puestas sobre la mesa, se inició todo un proceso para reformar distintos rubros de la vida política nacional que estaban pendientes y que necesitaban un cambio. Por su parte, el D.F. no fue la excepción. La metrópoli más grande del mundo se movilizó para lograr cambios en su estructura gubernamental y las diferentes fuerzas políticas y ciudadanas, interesadas en el proceso comenzaron a formular propuestas. Es así como el 27 de octubre de 1995, en el Distrito Federal, los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, las comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y Senadores y los dirigentes de los partidos políticos PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y PFCRN, firmaron el Acuerdo Político para la reforma democrático-política del Distrito Federal.

El acuerdo sentó las bases para crear en el D.F. una democracia representativa equivalente a la existente en los demás estados, destacando como puntos fundamentales: el interés por reanudar y culminar en trabajos para la elaboración de una Reforma Política que reconozca a los ciudadanos del D.F. sus derechos en materia electoral, al igual que el que poseen los ciudadanos de las demás entidades de la República, siempre y cuando éstos sean compatibles con las características de la capital, ya que es sede de los poderes de la Federación; fortalecer sus instituciones de gobierno y favorecer su funcionalidad, tomando en cuenta las características de la Ciudad; garantizar el equilibrio entre los poderes Federales y el Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, asegurando la plena autonomía de cada uno de ellos con respecto a los demás; que las reformas en el sistema electoral, garanticen la autenticidad, legitimidad y efectividad del sufragio popular. Así, con el acuerdo firmado el 27 de octubre de 1995, el 1° de noviembre

del mismo año se instaló la Comisión Plural Ejecutiva encargada de guiar la Reforma Política del Distrito Federal.

Para lograr lo anterior, se determinó trabajar de manera conjunta en mesas específicas para los temas antes mencionados. Dichos trabajos no estuvieron exentos de dificultades derivadas de la complejidad de los temas tratados y de las vicisitudes de la vida política nacional. Sin embargo, las discusiones se dieron en un entorno de pluralidad de ideas y cordialidad. Los acuerdos y conclusiones alcanzados en estas mesas de trabajo, fueron puestos a consideración de los integrantes de la Mesa Central.

Es así como de acuerdo con la nueva reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, se establecieron los cambios para la nueva Reforma Política que regiría al Distrito Federal hasta nuestros días.

Si bien esta reforma abre la posibilidad a la ciudadanía de elegir a sus gobernantes en elecciones directas, de tener mayor injerencia en los asuntos públicos por la apertura de modelos de participación ciudadana y de tener conformado un sistema gubernamental similar al de los Estados, esto no quiere decir que ya esté concluida su formación. Aún quedan grandes pasos por dar en la culminación de la Reforma Política del D.F., ya que los modelos de participación ciudadana aun son muy limitados; las instancias de gobierno son débiles en su accionar, se encuentran divididas sus atribuciones con los poderes Federales y los gobernantes no cuentan con los mecanismos necesarios para poder brindarle a la ciudadanía una representación similar a la de los gobernantes de los demás Estados.

No por esto quiero decir que la reforma no sea funcional, al contrario, esta reforma dio un gran paso en las formas de gobernabilidad en la Ciudad y en los derechos democráticos de sus habitantes. Hay que tomar en cuenta que:

Hasta 1996 el gobierno capitalino a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del D.F. (ARDF, jefe del DDF y Tribunal Superior de Justicia). Con la reforma de ese año, el gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Así, los órganos de gobierno locales ya no operan como herramientas de los Poderes e la Unión para gobernar al D.F. sino que por sí solos, en coordinación con los poderes federales, tienen a su cargo el gobierno de la capital del país.<sup>71</sup>

Es así que podemos ver con la reforma al Artículo 122 Constitucional, la ratificación de la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales y capital de la República; ampliando los derechos de la ciudadanía; dividiendo las competencias y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales con el fin de una convivencia armónica.

---

<sup>71</sup> BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg. La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México, FCE, 1997, pp. 216-217.

### **Capítulo 3. La Reforma Política del Distrito Federal, Retos y Propuestas.**

#### **3.1 Régimen y Conformación Actual del Distrito Federal y atribuciones de los diferentes niveles de Gobierno.**

Existen diversas opiniones sobre la necesidad continuar con el proceso de Reforma Política que se ha llevado a cabo en el D.F. La mayoría de estas voces (principalmente fuerzas políticas y sociedad civil) se han pronunciado en pro de su culminación con el afán de poder brindarle a los capitalinos todos los beneficios y derechos que tienen como ciudadanos de México. El régimen actual del D.F., sigue siendo el aprobado en la reforma de 1996. No ha cambiado la forma de gobierno ni los reglamentos que rigen a la capital, mucho menos las formas de incentivar la participación de la ciudadanía, aun que si bien es cierto que se le han hecho modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana, también es un hecho que estas no han respondido a la demanda ciudadana ya que las delegaciones aún siguen siendo órganos centralizados alejados y sin los mecanismos para resolver las peticiones de los ciudadanos.

El país se encuentra en un constante cambio y el D.F. no puede quedarse relegado. Los gobiernos divididos han demostrado la necesidad de una modificación urgente en la estructura de la capital, proporcionándole autonomía en su gobierno, legislativamente y sentando las bases para que se descentralice la administración delegacional, que aún sigue muy alejada de la gente si llegar a ser un gobierno que trabaje por su comunidad de manera libre y autónoma.

Al existir gobiernos divididos se da un equilibrio de fuerzas, pero también un manejo diferenciado de las conveniencias. No es factible que un gobierno como es de la ciudad de México este supeditado a la decisión de otro gobierno, con fines meramente electorales y partidistas. Basta recordar los hechos acontecidos en el año 2005-2006, durante los cuales se dio un escenario de confrontación entre el



Gobierno Federal y el Gobierno Local, provocando un déficit en la autonomía y en el libre gobierno de la Ciudad.

Actualmente el D.F. está regido por el Estatuto de Gobierno del D.F., el cual es expedido por la Cámara de Diputados y ratificado por el Senado, las autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Cabe resaltar que si bien el gobierno local es mucho más autónomo que antes, el gobierno sigue supeditado al mandato del gobierno Federal y en particular al Congreso de la Unión, ya que al estar facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F. tiene la posibilidad de hacer cambios que el gobierno local no sienta como pertinentes, dejando de lado la plena autonomía y limitando al gobierno a acatar reglamentaciones que pueden ser perjudiciales para el funcionamiento de éste y por ende, para la Ciudad y sus habitantes. Cabe resaltar que esto en la actualidad o como dato histórico no ha sucedido, pero con los hechos acontecidos en 2005-2006, se da la amplia posibilidad de que suceda.

Si bien los avances logrados por la reforma de 1996 fueron grandes para la democracia y la ciudadanía, aún hay grandes retos que vencer ya que:

A pesar de que el D.F. en muchas decisiones era tomado como un Estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. Desde entonces, a ciencia cierta no se sabía cual era su naturaleza jurídica y política del D.F. porque no era un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Lo más grave es que al no tener una constitución local en sentido estricto. No era catalogado un Estado más de la federación o un municipio, sólo era reconocido como la ciudad de México.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> MELLADO Hernández, Roberto. *Op. Cit.* p. 106

Las atribuciones que le fueron conferidas a los poderes Federales son:

El Presidente de la República mantuvo la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la unión en lo relativo al D.F., pero limitando su facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción el Jefe de Gobierno; enviar anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F. al Congreso, para esto el Jefe de Gobierno someterá a consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos que la ley disponga; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal; mantiene el mando de la fuerza pública del D.F., así como la designación del funcionario que tendrá el cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno.

Por su parte, el Congreso de la Unión tendrá la facultad de legislar en lo relativo al D.F., con excepción de las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., que equivale a la Constitución de los demás Estados sin ser igual, por su parte la Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales, ya que no cuenta con la facultad constituyente de poder reformar su constitución e inclusive expedir otras, debido a que el Estatuto únicamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; legislar y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal y demás atribuciones que señale la Constitución.

En cuanto al artículo 122 Constitucional no se señalan las atribuciones de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación relativas al D.F. Sin embargo, el artículo 31 del Estatuto de Gobierno del D.F. señala que para poder acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será necesario que: la Asamblea Legislativa así lo

acuerde en sesión respectiva; que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por dos terceras partes de los magistrados que integran el pleno o; que el Jefe de Gobierno así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

Respecto a los poderes locales tendrán las siguientes atribuciones:

Una parte fundamental de la reforma de 1996, es la elección del Jefe de Gobierno del D.F. de manera directa, universal, libre y secreta. Dentro de las atribuciones con las que cuenta, se encuentra la de tener a su cargo el ejecutivo y la administración pública de la entidad. La base segunda del artículo 122 constitucional, establece que durara en su encargo seis años, a partir del 5 de diciembre del año de la elección, con excepción del primer Jefe de Gobierno el cual fue elegido en 1997, y duró en el cargo hasta el año 2000. Estará facultado para cumplir y ejecutar las leyes relativas al D.F. que el Congreso de la Unión expida; promulgar, ejecutar y publicar las leyes que la Asamblea Legislativa expida, proveyendo a la esfera de la administración con los reglamentos, decretos y acuerdos, para su exacta observancia; presentar iniciativas de ley o decretos ante la ALDF; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local, cuya designación o destitución no esté prevista de manera distinta por la Constitución; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno y demás que confieran la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

A la Asamblea Legislativa del D.F. se le otorgaron nuevas facultades legislativas: su conformación es mixta y plural a efecto de instaurar una asamblea ya no de Representantes, sino Legislativa. A este órgano se le atribuyeron nuevas funciones legislativas, además de las materias en las que ya podía legislar ahora podrá tener injerencia en materia civil, penal, electoral, seguridad privada, registro público de la propiedad y de comercio y la de responsabilidades de los servidores públicos de los órganos encargados de la función judicial del fuero común en el

Distrito Federal, en la Ley Orgánica respectiva; podrá también designar al Jefe de Gobierno con carácter de sustituto, en caso de falta absoluta del electo, por renuncia u otra causa; así como la facultad de expedir las normas que regirán las elecciones locales en el Distrito Federal, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titularles de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

Por su parte, en el artículo 122 de la Constitución se plasman las bases para que el Poder Judicial en el Distrito Federal sea ejercido por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dicho atributo señalando que este órgano junto con el Consejo de la Judicatura y demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el D.F.

Por último, los encargados de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales seguirán denominándose delegados, sólo que ahora serán electos de manera directa, universal libre y secreta a partir del año 2000. Estos órganos tendrán como competencias: la dirección de las actividades de la administración pública en la Delegación; la prestación de servicios públicos y obras dependiendo las particularidades de la Delegación, así como la coordinación con otras delegaciones para la prestación de los mismos servicios cuando éstos rebasen su jurisdicción; emitir su opinión en la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación, en los términos que la ley determine; otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones; imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; formulación de anteproyectos de programas operativos y de presupuesto; y la realización en términos generales de funciones administrativas, prestación de servicios públicos y obras.

Como puede verse la conformación actual del D.F., a partir de las reformas de 1996 han avanzado en el proceso de consolidar la democracia electoral y representativa principalmente, ya que se constituyen figuras que asemejan al

Distrito Federal a un Estado Federado, sin serlo. No cabe duda que aún falta mucho por avanzar en materia de democracia directa, participación ciudadana y atribuciones a las estructuras de gobierno local que le puedan brindar mayor seguridad a los ciudadanos de que sus necesidades y solicitudes serán atendidas de la mejor forma y de manera más cercana.

El siguiente tema enfoca al D.F. en un marco de necesidades y propuestas y proporciona sugerencias que podrían contribuir en la culminación de la reforma. Si bien los avances logrados han mejorado en gran medida la satisfacción de las principales demandas hay que tomar en cuenta que los habitantes de la Ciudad aún siguen viviendo con derechos disminuidos con respecto a las demás entidades del país, ya que las autoridades no tienen una libre gestión sobre los recursos y aún se encuentran supeditadas a mandatos federales que pueden limitar su gestión. Cabe resaltar que “el Jefe de Gobierno no es un Gobernador, la Asamblea Legislativa tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que no es plenamente en Congreso Local, y los delegados, si bien serán electos por los ciudadanos a partir del año 2000, no constituyen autoridades municipales. Asimismo, se conservan algunas atribuciones en manos del Ejecutivo Federal como son el manejo de la fuerza pública, entre otras.”<sup>73</sup>

### **3.3 Propuestas para un cambio en el Distrito Federal y las nuevas atribuciones de los Gobernantes**

El D.F ha tenido diversos cambios en el transcurso del siglo XX. Las transiciones que ha tenido han sido producto del contexto que se ha vivido en la entidad. Es relevante hacer notar el cambio que ha tenido el país en la democracia electoral y por consecuencia en la participación y accionar de diversas fuerzas políticas. El D.F. como una megalópolis no ha estado exento del cambio que se ha dado y es por eso que en el transcurso del siglo pasado ha modificado en diversas ocasiones su estructura de gobierno, llegando a una forma mucho más

---

<sup>73</sup> SIRVENT Gutiérrez, Carlos. *Op. Cit.* p. 164

democrática y plural. Esto se ha dado gracias a la participación y la constante puja por parte de fuerzas políticas, sociedad civil y gobernantes en las últimas décadas.

Todo esto no ha llegado a su culminación, aún faltan rubros por avanzar y materias en las que hay que trabajar para lograr una Reforma Política completa. Es necesario que la nueva reforma pueda garantizar a los ciudadanos un gobierno mejor, un gobierno que cuente con las herramientas necesarias para poder satisfacer las peticiones diarias de los gobernados y así poderles brindar un mejor nivel de vida. Para esto es necesario trabajar en la culminación de la reforma y es por eso que no sólo propongo se le otorguen nuevas atribuciones a las instancias de gobierno, sino que daré propuestas que puedan nutrir la nueva reforma y que contribuyan a crear un esquema con órganos de gobierno más completos que proporcionen mayores beneficios a la ciudadanía.

Los temas en los que he trabajado y espero sean de utilidad son: brindar a la Asamblea Legislativa la plenitud de poder legislar en todo lo respectivo al D.F. y no limitarla por medio del Congreso de la Unión; esto incluiría la atribución de poder formular su propio Estatuto de Gobierno o dado el caso su propia Constitución local. Crear en las Delegaciones Políticas una independencia del gobierno central y la capacidad de recaudar y reinvertir en programas que beneficien a la sociedad. Asimismo, éstas deben tener contrapesos que limiten la negligencia y el abuso de poder. Por último, es de vital importancia la creación de nuevos instrumentos que permitan a la ciudadanía interactuar de una mejor manera con el gobierno y sus gobernantes. La creación y mejora de los instrumentos de participación ciudadana es un punto que debe abarcar de manera completa la reforma, ya que si no existen los contrapesos en todos los niveles de gobierno, la democracia en la capital seguirá siendo incompleta, dado que al no tener mecanismos para consensuar la toma de decisiones, el beneficio puede verse tendiente a un cierto sector y en pro de la sociedad en general.

La Asamblea Legislativa al igual que la Jefatura de Gobierno tiene una estructura funcional única en el país. Ninguna otra entidad se encuentra con un gobierno supeditado a otro gobierno. Es por esto que la reforma debe enfocarse a cambiar las atribuciones y su estructura, ya que no puede seguir existiendo un detrimento en la forma de gobierno que rige la capital, es esencial que ambas instituciones tengan el poder de decidir y llevar a cabo las acciones necesarias para brindar a la población mejores niveles de vida.

En la reforma de 1996 a la Asamblea Legislativa se le dieron un mayor número de atribuciones en las cuales puede legislar. Sin embargo, aún sigue restringida en rubros significativos que siguen supeditando a la capital a decisiones del Gobierno Federal. Actualmente existen tres poderes locales en la ciudad, pero a excepción del poder Judicial, ni el Ejecutivo, ni el Legislativo, cuentan con plena libertad de accionar sobre el territorio al que representan.

El Congreso de la Unión tiene la libertad de legislar en todo lo relativo al D.F., con excepción de las materias que estén expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; limitando a la segunda en aspectos relevantes para el funcionamiento de la Ciudad.

El legislativo local no tiene la facultad de legislar en lo relativo a deuda pública, montos de endeudamiento, remoción del Jefe de Gobierno y control de la fuerza pública, pero lo que es relevante, es que al ser la Asamblea la instancia que funge como Congreso local y representante de los ciudadanos, no cuenta con la facultad de poder brindar a la capital un Estatuto de Gobierno o una Constitución local en la que estén acotadas las leyes y normas que la ciudad necesita y en la que los diputados, como representantes de los ciudadanos, puedan verter las necesidades que la población tienen para transformarlas en leyes que rijan a la ciudad capital.

Es necesaria una independencia total del Gobierno Federal (en especial cuando las ideologías partidistas no son las mismas). De lo contrario, la capital seguirá siendo una entidad sin poder de decisión y supeditada constantemente a intereses externos, dejando de lado los de los ciudadanos. Aún es notoria la dependencia que la administración local tiene con respecto a la Federación, reduciendo el margen de maniobra del gobierno local en los proyectos de desarrollo e inversión, ya que éstos en muchas ocasiones podrán estar supeditados por limitaciones de recursos económicos y eventuales riñas entre los dos niveles de gobierno.

Cabe hacer una referencia histórica de lo sucedido hace dos años, cuando el Jefe de Gobierno fue sometido a un desafuero por parte del Gobierno Federal, con el fin de limitar sus aspiraciones políticas para contender por la presidencia de la República, dejando una gran prueba de la falta que hace la independencia y la plena autonomía del gobierno local. Propongo que la Asamblea Legislativa debe legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, creando su propio Estatuto de Gobierno o dado el caso, su Constitución local. Aprobando todo lo relativo a deuda pública y montos de endeudamiento que se contemplen en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos respectivamente, para no crear una dependencia económica del Gobierno Federal. De la misma manera, esta Asamblea será la encargada de poder remover y sustituir de su cargo al Jefe de Gobierno, pero sólo bajo juicio político efectuado por el Congreso local y el Congreso de la Unión, como sucede en los demás Estados de nuestro país.

Para que la Asamblea pueda aprobar lo relativo a montos de endeudamiento y deuda pública, es necesario que se cuente con un sistema que permita recaudar y reinvertir. Actualmente la Ciudad de México no reinvierte su capital, sino que está supeditada a lo que el gobierno Federal le otorga anualmente y a las cifras que aprueba el Congreso de la Unión. Se debe reformar lo relativo a la hacienda pública del D.F., y así tener un mejor control y panorama de las ramas y programas en los que se debe invertir y de la misma forma ejercer de manera más conciente y estable el presupuesto de la ciudad.



Por otra parte, las delegaciones al ser la instancia más cercana a la ciudadanía, deben tener cambios importantes dentro de su estructura, asemejándolas lo más posible o bien convirtiéndose en municipios que puedan brindar respuesta a las demandas inmediatas de la sociedad. Es necesario crear una ciudad más gobernable en la cual se logre una mayor accesibilidad a los servicios públicos que cada colonia requiere, el marco jurídico que rige a la capital debe revisarse y reeditarse, ya que la legislación encargada de planificar ha sido rebasada por la cantidad y dimensión de los problemas que surgen a diario en las colonias, barrios y por la ciudadanía en general en materia de políticas sociales y públicas.

La actual situación representa un riesgo, porque las delegaciones se encuentran limitadas en la generación de sus propios recursos, ya que existe la posibilidad de que algunas delegaciones sean gobernadas por algún partido que no esté representado en el gobierno local y, por ende, se limiten los recursos para su gestión anual. Esto representa no sólo un detrimento en el trabajo delegacional, sino también en el accionar que ésta puede tener en beneficio de los ciudadanos.

Hay necesidad de reformar a las delegaciones en entes que representen en verdad a la ciudadanía, con capacidad de gestión y acción inmediata a las demandas, con personalidad jurídica que no delegue funciones a otras instancias de gobierno, sino que sea ésta misma quien las pueda resolver. Es necesario que al reformarlas se les proporcione la capacidad de contar con su propio patrimonio, con autoridades colegiadas que puedan darle apertura a la participación de la ciudadanía y partidos en su administración y gestión local. Asimismo hacen falta delegaciones o municipios con cabildos que tengan representación plural, contrapesos y que formen entes más cercanos a la gente. Para poder mejorar la forma de gobierno en la capital es necesario empezar desde el poder local y de los municipios autónomos y es claro que el D.F. no puede estar ajeno a este proceso ya que es la única entidad del país que no está municipalizada.

Las delegaciones actualmente tienen muy poco margen de acción en los recursos que reciben y en su administración. La ciudadanía se encuentra con poco o nulo poder de decisión en las acciones tomadas tanto por delegaciones como por Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno.

La ciudadanía con los mecanismos actuales se encuentra limitada para interferir en las formas de gobierno delegacional, dado que las decisiones se toman de forma unilateral, con poca injerencia de los ciudadanos, lo cual desalienta la participación ciudadana. Es necesario que la reforma tome como uno de los puntos fundamentales la modificación y creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, principalmente en el área más cercana a los ciudadanos, ya que como primer filtro de gobierno, este debería ser el mejor relacionado con la participación de los ciudadanos y con los procesos de toma de decisión.

Como corolario de este trabajo veo de vital importancia que la Reforma Política tome en cuenta la creación de formas de participación ciudadana.

La estimulación y la creación de herramientas para la participación ciudadana es un reto al que se va a enfrentar la nueva reforma. La creación de una verdadera Ley de Participación Ciudadana y de mecanismos que incentiven la misma dentro de las organizaciones de gobierno es necesaria. Se debe permitir que la gente se haga del poder y que conduzca a la toma de decisiones y a una participación activa para marcar el rumbo a seguir de la ciudad no sólo con la reforma ya hecha, sino desde su creación.

La incentivación y creación de métodos de participación ciudadana, permitirán que la sociedad tenga una plena observancia de las acciones de su gobierno y participar en las decisiones del mismo, haciendo que tanto delegaciones como poderes locales sean más transparentes en las decisiones y en la asignación de recursos.

Para lograrlo plenamente, se necesitaría que la ciudadanía y sus propios gobernantes puedan participar en la asignación y el control del presupuesto de su delegación y de la ciudad. Esto hoy no es posible porque la Ciudad de México no es un estado soberano que pueda manejar sus recursos con autonomía; las delegaciones son órganos desconcentrados con muy poco poder de decisión, y la cultura y leyes vigentes son paternalistas y defienden, en el mejor de los casos, el poder para la gente y no el poder de la gente.

Es por eso que son necesarias formas de democracia directa que den herramientas a los ciudadanos para poder trabajar en conjunto con sus gobernantes y que exista esa constante interacción para un mejor gobierno, que si bien esto no pasa en todos los estados de nuestro país, el Distrito Federal puede ser la punta de lanza que desarrolle mecanismos de auditoría hacia los distintos niveles de gobierno.

Para que los Jefes delegacionales sean responsables de su actuación pública, deberán instaurarse mecanismos de rendición de cuentas, tanto en la Ley de Participación Ciudadana como en el Estatuto de Gobierno.

Dentro de las fórmulas de democracia directa que propongo se encuentran:

- Referéndum: En el cual los electores podrán expresar su aprobación o rechazo previo a las decisiones del Congreso local, sobre la creación, modificación, derogación y abrogación de las leyes de la competencia legislativa. En este caso se pondrá a referéndum alguna ley siempre que lo solicite el 1% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral, o cuando un diputado así lo solicite, siempre y cuando sea aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. Este tendrá un carácter vinculatorio para acciones tomadas por el Congreso local para el trato que se le dé a la Ley.
- Plebiscito: Servirá para que la ciudadanía manifieste su aprobación o rechazo frente a alguna decisión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se

podrá solicitar con el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o a solicitud del Jefe de Gobierno y tendrá carácter vinculatorio para acciones o decisiones del Jefe de Gobierno.

- **Iniciativa popular:** Servirá para presentar al Congreso local proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes. Se podrá solicitar con el mínimo del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el Congreso local deberá crear una Comisión especial para verificar su procedencia y decidir sobre su admisión o rechazo en un plazo de 30 días informando con un dictamen a quien convocó la iniciativa.
- **Accountability (Responsabilidad):** Servirá para que rindan cuentas de su actuación y responsabilidad pública ante la ciudadanía.
- **Responsiveness (Sensibilidad):** Servirá para que se tomen en cuenta la capacidad de repuesta de las demandas ciudadanas, sin necesariamente caer en un mandato imperativo.
- **Recall (Llamada):** Se podrá usar para revocar el mandato, en caso de que el funcionario no cumpla con el plan de gobierno.
- **Removability (Remoción):** Servirá para la destitución, la cual sólo se da en momentos determinados, por ejemplo a través de castigo electoral.

Es por eso que la nueva reforma debe considerar mejores y posiblemente nuevos mecanismos de fiscalización y participación ciudadana en los cuales existan comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas de prensa y a los ciudadanos, acceso a la información financiera, etc. Dando así a los ciudadanos la posibilidad de saber cómo se maneja el gobierno e interactuar con él para lograr un beneficio común.

## **Bibliografía.**

- ALARCÓN Olguín, Víctor, “Leyes de Participación Ciudadana en México”, en Colección Sinergia 2, Democracia y formación ciudadana. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002, 203 p.
- ANDRADE Sánchez, Eduardo. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. México, 4ª ed., Porrúa, 1994, p. 98
- BACA Olamendi, Laura, et. al. Léxico de Política. México, FLACSO, 2000, p. 618
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg. La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México, FCE, 1997, 237 p.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, Instituto de Investigaciones Legislativas: Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1998, 821 p.
- BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia. México, FCE, 1991, 214 p.
- BURDEAU, Georges. La Democracia. Barcelona, Ariel, 1960, 152 p.
- BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México, 8ª. Ed, Porrúa, 1989, 1028 p.
- CAMOU, Antonio. Los Desafíos de la Gobernabilidad. México, FLACSO, 2001, 338 p.
- CARVAJAL, Patricio. La Reforma del Estado Mexicano. México, Fondecyt, 1999, 262 p.
- COHEN, Jean, Arato Andrew, Sociedad Civil y Teoría Política. México, FCE, 1997, 703 p.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- FAIRCHILD, Henry Pratt. Diccionario de Sociología. México, FCE, 1982, p. 250
- FAYA Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del sistema Federal. México, Ed. Porrúa, 1998, 325 p.
- FERNANDEZ Santillán, José, et. al. “Democracia y Sociedad Civil y Ciudadana”, en Colección Sinergia 1, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, 171 p.

- FRIEDRICH, Carl J. La democracia como forma política y como forma de vida. Madrid, 2ª Ed. Tecnos, 1966, 229 p.
- LINDSAY, A. El estado democrático moderno. México, FCE, 1945, 414 p.
- LIPJART, Arendt. Avances en el estudio comparado de sistemas electorales. En World Politics, vol XXXVI, núm. 3, abril de 1984
- MARTINEZ Veloz, Juan y Pimentel Macías, Carlos I. Gobierno, administración pública y la ciudad de México. LEX, Difusión y Análisis, 3ª. Época, febrero de 1997, num. 20, p. 22
- MELLADO Hernández, Roberto. Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México. México, Plaza y Valdés, 2001, 173 p.
- MIRÓN Lince, Rosa María. "El nuevo Gobierno en el Distrito Federal", en Salazar, Luis. 1997 Elecciones y transición a la democracia en México. México, Ed. Cal y Arena, 1999, 322 p.
- PASQUINO, Gianfranco. La democracia exigente. México, FCE, 1999.
- PATIÑO Camarena, Javier. Análisis de la Reforma Política. México, UNAM, 1980, 120 p.
- PÉREZ Correa, Fernando. Temas del Federalismo: de la centralización a la fragmentación. México, UNAM, 2003, p. 37
- ROJAS Sandoval, Miguel. La Reforma Política del Distrito Federal 1986-1999, Reflexiones Jurídico Institucionales. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2003, 240 p.
- SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo. México, Alianza, 1997, p. 28
- SERRANO Salazar, Oziel. La Reforma Política del Distrito Federal. México, Plaza y Valdes, 2001, 309 p.
- SIRVENT Gutiérrez, Carlos. "La Reforma Política del Distrito Federal", en Colección Sinergia 1, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, 171 p.
- NOHLEN, Dieter, Solari Aldo. Reforma Política y Consolidación Democrática.: Europa y América Latina. Venezuela, Nueva Sociedad, 1988, 383 p.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. México, 5ª ed., 1991, 513 p.

-TOURAINÉ, Alan. Critica a la Modernidad. México, FCE, 2000, 391 p.

-ZICCARDI Contigiani, Alicia. "Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances Logrados y Tareas Pendientes", en Colección Sinergia 1, Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, 171 p.

-ZICCARDI Contigiani, Alicia y Bernardo Navarro. Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana. México, UAM-Xochimilco; PUEC-UNAM, 1995, 177 p.