



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

LA REFORMA POLÍTICA  
DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
JAIME GALLEGOS ROCHA



DIRECTOR DE TESIS:  
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

MÉXICO, D.F.

2013



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.

## **DEDICATORIAS**

### **A MI PADRE, *IN MEMORIAN*:**

Con profundo respeto y admiración por su búsqueda afanosa en forjar hombres de bien y dispuestos a ser útiles a su prójimo.

### **A MI QUERIDA MADRE:**

Que con dulzura y amor nos dio muestras en todo momento de ser ejemplo vivo de honestidad, entrega, dedicación y cariño a su propósito de vida y al de todos sus hijos.

### **A MIS HERMANOS:**

Juan Adrián, María Elizabeth y Jacqueline, por los años mozos que despertaron en mi vida la ilusión de cristalizar mi anhelo de crecer siempre juntos en el camino del bien.

### **A MIS ADORABLES HIJOS:**

Claudia Ivette, Jaime Edgar y Mario Sebastián, quienes son y serán siempre la inspiración de mi vida.

### **A MARÍA DE LOS ÁNGELES:**

Por ser la persona que dio sentido a mí ser.

### **A MIS AMIGOS:**

Por las luchas y los desafíos que perseguiremos siempre por alcanzar la verdad.

**CON ENCOMIABLE ADMIRACIÓN A MIS MAESTROS:**

Dr. Miguel Covián Andrade

Lic. Sergio Mancilla Guzmán

Lic. Francisco Casanova Álvarez

Mtro. Silvestre Cortés Guzmán

Dr. Gabriel Corona Armenta

Mtro. Julio César Guerrero Huerta

“En cuanto a mi amor a la *polis*, no lo siento cuando me veo perjudicado, sino cuando ejercía con seguridad mis derechos de ciudadano. Ahora no creo estar atacando a mi patria; al contrario, intento reconquistar una patria que ha dejado de ser la mía. Es auténtico amor a la *polis* no el que uno se niegue a atacarla, cuando la ha perdido injustamente, sino el que se intente con ardor recuperarla por todos los medios.”: Tucídides.

# LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

<b>Capítulo 1 Antecedentes de la estructura constitucional del Distrito Federal y su administración</b>	<b>1</b>
1.1 Evolución histórica de la ciudad de México	1
1.2 La ciudad de México desde el siglo XIX hasta 1910	17
1.3 La ciudad de México en la época actual	23
1.4 Antecedentes constitucionales del Distrito Federal	32
1.5 Marco legal vigente	40
1.5.1 La Constitución Política de 1917	40
1.5.2 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994	42
1.5.3 Legislación secundaria	44
1.5.4 La Administración Pública Federal	49
<b>Capítulo 2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal</b>	<b>54</b>
2.1 Naturaleza constitucional del Distrito Federal	54
2.1.1 Facultades del Poder Ejecutivo Federal con relación al Distrito Federal	55
2.1.2 Gobierno del Distrito Federal	56
2.1.3 Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal	68
2.2 Poder Legislativo	71
2.2.1 Representación política en la Asamblea Legislativa	71
2.2.2 Representación política en el Congreso de la Unión	77
2.3 Poder Judicial	78
2.3.1 Instituciones del Poder Judicial del Distrito Federal	79
2.3.2 Administración de Justicia en el Distrito Federal	80
2.4 Organismos constitucionales autónomos	81
<b>Capítulo 3 La participación política de los ciudadanos en el Distrito Federal</b>	<b>86</b>
3.1 Participación ciudadana en los procesos electorales	90
3.1.1 Los partidos políticos nacionales	97
3.1.2 La creación de partidos políticos locales	106
3.2 La democracia semidirecta en el Distrito Federal	109
3.2.1 Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato	111
3.2.2 Otras instancias de democracia semidirecta	116
<b>Capítulo 4 La reforma política del Distrito Federal</b>	<b>118</b>
4.1 Aspectos constitucionales	122
4.1.1 El Estatuto de Gobierno	122
4.1.2 La declaración de procedencia en el caso de los magistrados locales	124
4.1.3 La situación de las finanzas públicas	125
4.1.4 Procuración de justicia	127

# LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1.5 Seguridad pública	129
4.2 Necesidad de una reforma política	132
4.3 ¿Es necesaria la Constitución del Distrito Federal?	135
<b>CONCLUSIONES</b>	141
<b>Anexos</b>	146
<b>Bibliografía</b>	156
<b>Legislación</b>	159
<b>Hemerografía</b>	159

## **Introducción**

Muchos ensayos y documentos de diversos autores manifiestan la necesidad de abrir un espacio a la propuesta de reforma del Distrito Federal, planteando nuevas formas de gobierno para atender los asuntos que le competen. Sin embargo, poco se ha dicho de manera específica sobre la dotación de una personalidad jurídica y organizativa propia. Analizar esta cuestión requiere un estudio detallado de la teoría y práctica de la administración pública mexicana que conduzca a un ejercicio gubernamental más democrático.

Si aspiramos a una administración más vinculada a la sociedad, debemos recurrir a las herramientas científicas y teóricas adecuadas para dar viabilidad a una auténtica reforma del Distrito Federal. Hace falta poner en práctica los conocimientos científico-sociales al abordar problemas organizativos cada vez más complejos, desterrando prácticas obsoletas que poco ofrecen ante una dinámica social más demandante frente al aparato gubernamental. Es cierto que nuestro tema de estudio no ha sido explorado de manera exhaustiva, pero no podemos eludir el reto que imponen las demandas ciudadanas de una mayor democratización. Nuestro objetivo es contribuir a una toma de conciencia y a un renovado ánimo por conquistar mayores espacios de participación en las decisiones del gobierno capitalino.

Por último, cabe señalar que el esfuerzo por llevar a cabo este trabajo implica un estudio teórico que contempla diversas disciplinas de las ciencias sociales (administrativas, políticas, jurídicas y sociológicas) que confluyen en un análisis detallado de la naturaleza del Distrito Federal en cuanto a su forma de gobierno y administración.

En suma, queremos hacer patente que este estudio sobre el gobierno de la ciudad de México queda inserto en el orden teórico y práctico de la administración pública mexicana.

## **CAPITULO 1 Antecedentes de la estructura constitucional del Distrito Federal y su administración**

### **1.1 Evolución histórica de la ciudad de México**

La Ciudad de México, ha sido el centro político, cultural y económico de nuestro país; sus orígenes fusionan la historia y la leyenda, desde el primer asentamiento sobre un breve islote, fue creciendo a través del tiempo hasta convertirse en una de las ciudades más grandes del mundo, con un cúmulo de grandes necesidades y problemas, propios de una dinámica social en la que interactúan varios millones de habitantes.

La fundación de México-Tenochtitlán (1325), llevó consigo el nombre de su fundador, Tenoch, notable Caudillo de los Aztecas, en un sitio llamado Mechtli (México) que significa “Lugar de Mexicanos”.

La Gran Tenochtitlán formó uno de los tres reinos que integraban el imperio Azteca, que junto con Texcoco y Tlacopan formaron la llamada triple alianza, haciendo notar que su poder e influencia política no quedó de ninguna manera reducido a estos tres reinos, ya que el imperio se extendía y acrecentaba con las anexiones de otros pueblos sojuzgados por los propios Aztecas.

Es verdaderamente impresionante la estructura Político-Administrativa de esta gran Ciudad, en donde el máximo legislador y jefe militar la constituía el “Tlatoani” o jefe supremo; quien tenía entre otras facultades, la de llevar la administración del Estado, así como hacer la guerra y proteger al pueblo.

Su designación se realizaba por medio de elección, en cuyo caso no tenía un carácter popular o democrático, sino más bien por medio de una asamblea, en la que participaban los representantes más notables del aparato gubernamental.

Como podrá observarse, esta estructura política y administrativa de la Gran Tenochtitlán, se nutría de una fuerte organización debido a que debajo de la

jerarquía del Tlatoani existía el Consejo; cargo vitalicio y hereditario en quien recaía la vital función de elegir al Tlatoani, organizar a la sociedad, resolver negocios importantes, salvaguardar la soberanía frente a otros pueblos, así como también llevar a cabo la administración en su conjunto.

El Consejo se componía de cinco cámaras para el desempeño de sus funciones; cada cámara contaba con cuatro miembros, los cuales conformaban un total de 20 dignidades<sup>1</sup> integrados de la manera siguiente:

- Los cuatro grandes electores
- Los jefes de los cuatro grandes calpullis
- Los cuatro grandes jefes guerreros
- Los cuatro grandes ejecutores o ministros
- Los cuatro grandes jefes

Es digno de mencionarse que, no obstante que el pueblo mexica contó siempre con magníficos gobernantes, éstos atendieron con sumo cuidado las opiniones del Consejo en las decisiones del gobierno.

Asimismo, destaca de manera preponderante el origen de la organización social de la ciudad de México por medio de los calpullis.

El Jefe Calpuleque presidía la administración del calpullis, distribuyendo las actividades entre sus miembros. De esta manera, el papel que desempeñó el Jefe del calpullis fue eminentemente de doble contenido: por ser agentes inferiores de la jerarquía administrativa y como representantes de sus comunidades.

Por los códices y las relaciones indígenas es como se puede saber el lugar y fecha de la fundación mítica del antiguo México-Tenochtitlán: en un islote sobre el

---

<sup>1</sup> López Austin, Alfredo, Constitución Real de México Tenochtitlán, UNAM, México, 1961, p. 95.

lago, en el año omecali, dos casa, 1325 de nuestro calendario. Algo menos de dos siglos después de aquella fundación hecha por tribus nómadas, el conquistador Hernán Cortés describía maravillado el esplendor y refinamiento de la ciudad que crearon los aztecas y la belleza de su escenario.

En aquella ciudad, el centro de la isla lo ocupaba el enorme recinto sagrado o conjunto ceremonial, rodeado por la muralla almenada o coatepantli, en que sobresalía, entre numerosos edificios, la mole del templo mayor, dedicada a Huitzilopochtli y Tláloc, cuyos vestigios se han explorado y reconstruido actualmente. Frente al costado sur del recinto se encontraba la plaza mayor en torno a la cual estaban los palacios y casa de los señores.

Del centro de este imponente conjunto salían las tres calzadas principales: al sur la de Iztapalapa en su ramal a Coyoacán; al poniente la de Tlacopan o Tacuba y al norte la del Tepeyacac. Y para complementar el cruce al oriente salía la calle que conducía al embarcadero hacia Texcoco, y que no llegaba a ser calzada porque el lago era muy extenso de ese lado. En torno del conjunto ceremonial y a la plaza mayor, y cruzadas por un laberinto de calles firmes, calles con canales se extendían las cuatro parcialidades indias, formadas a su vez por numerosos barrios; y en la periferia, chinampas. De la población de la antigua capital indígena se han hecho varias estimaciones entre las que se puede optarse por una cifra media de 300 mil habitantes <sup>2</sup>

La extensión de la traza indígena era muy reducida: 180 hectáreas que ocupaban unas 100 manzanas, y sus límites eran: por el poniente San Juan de Letrán, por el norte Colombia o Perú, por el oriente Leona Vicario y la Santísima o Jesús María, y por el sur San Pablo y San Jerónimo o José María Izazaga. En torno de la traza colonial, que muy pronto comenzaría a ampliarse, se situaron los barrios indígenas. Era la primera ciudad de cierta importancia que apoyada en el

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Vol. I., Porrúa, México, 1988, p. 592.

esquema indígena y siguiendo la concepción tradicional de los urbanistas españoles, lograba ser un arquetipo de la ciudad moderna reticular.<sup>3</sup>

Una vez tomada la ciudad, los españoles dan fin a la forma de organización azteca, desconociendo el calpulli, y dando paso a una nueva forma organizativa basada en un sistema municipal, tal como la expresa Andrés Serra Rojas:

El conquistador fundó en Coyoacán el ayuntamiento, como el anterior de la Villa Rica de la Veracruz. Así, a través de una real cédula del 4 julio de 1523, se erigió a la capital en “ciudad” y recibió su escudo de armas. La primera acta de cabildo data de fecha 7 de marzo de 1524. Años más tarde, la real cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de “muy noble”, insigne, muy “leal ciudad”.<sup>4</sup>

En general durante la época de la colonia, los cabildos o ayuntamientos tuvieron los siguientes principios organizativos según lo expresa Gustavo Martínez Cabañas en su obra “La administración estatal y municipal de México”<sup>5</sup> de tan importante figura político-jurídica y de acuerdo a las ordenanzas de 1525 dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

- En cada villa, debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regiones, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el 1º de enero de cada año, bajo juramento.

---

<sup>3</sup> León-Portilla, Miguel, México-Tenochtitlán, 1325-1975, Pasado, presente y futuro de una gran ciudad, DDF, México, 1975, pp. 22-25.

<sup>4</sup> León-Portilla, Miguel, *Op. cit.*, pp. 26-30.

<sup>5</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-CANACYT, México, 1987, p. 121.

- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran en ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.
- Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.
- Mientras celebrara misa, no debía haber tienda abierta.
- El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado ó solar.
- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

El ayuntamiento se encontraba presidido por el corregidor o gobernador, quien tenía a su cargo las funciones gubernativas, seguían después dos alcaldes ordinarios, quienes tenían la dignidad de jueces en uno o varios pueblos, y un número variable de regidores, en cuyo caso tenían bajo su responsabilidad la administración municipal, haciendo cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales, las materias más importantes de su ocupación eran: la policía, abastos, reconocimiento de cargos, salud pública; en suma tenían facultades ejecutivas y legislativas. Un alférez, quien era el portador del estandarte real en las festividades, formando parte del cabildo con voto; un procurador general, (antecedente del síndico) tenía por función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas, y, un alguacil mayor, quien tenía por cargo la función de seguridad pública y ejecutaba las órdenes de encarcelamiento, cabe señalar que los ayuntamientos presentaban por lo general una forma común de integrarse, no obstante, en algunos casos, como el de la Ciudad de México, esta forma de integración cabal de dichos oficiales en la administración del ayuntamiento.

Durante este período, la participación de la iglesia en los asuntos de la administración pública, consistía en intervenir en ciertos servicios como en hospitales y cementerios, haciendo mención que también tuvo injerencia en asuntos de regulación del trabajo, abastecimiento y reglamentación escolar.

En términos generales, el ayuntamiento de la ciudad de México, gozó al igual que el resto de los ayuntamientos de la Nueva España, de las mismas facultades. Empero, es interesante señalar que el trato que se le daba a la ciudad de México desde el punto de vista político-administrativo, guardaba ya rasgos muy característicos en función de su importancia, ya por ser residencia del poder virreinal, ocasionaba que algunas atribuciones de cabildo las asumiera directamente el virrey.

Tal es el caso, en la toma de decisiones respecto de obras públicas importantes, en cuya situación el virrey influía sin restricción alguna, tanto en su planeación como en su misma ejecución.

A este respecto, y aún cuando el virrey no tenía atribuciones jurídicas ni orgánico-administrativas, se veía “con buenos ojos” la atribución de intervenir en dichos asuntos en pro de la ciudad.

Mediante cédula de fecha 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que el procurador fuese elegido por los regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al ayuntamiento. Dicho cargo más adelante recibió el nombre de síndico.

El ayuntamiento en México cobró vida durante la colonia como un instrumento de apoyo y organización, tanto para las actividades gubernamentales, como para la población en su conjunto, quien a su vez recibió con beneplácito esta forma de organización.

Una de sus cualidades de este sistema organizacional fue el integrar a sus habitantes, con objeto de arraigarlos a sus lugares de residencia, facilitando de esta manera las actividades de planificación de la ciudad y de su traza.

En contenido urbanístico heredado por parte de los españoles, sentó las bases de planificación urbana en nuestro país.

Otro hecho notable, que reviste suma importancia fue la adopción del sistema de intendencias en la Nueva España surgidas a la ley del 4 de diciembre de 1786, de las cuales se crearon doce, de entre las cuales destacó por su importancia la intendencia de México; en la cual estaba inmersa la ciudad de México.

Dichas intendencias son el antecedente de las actuales entidades federativas, además de dar paso a las divisiones territoriales en nuestro país.

Asimismo, cada intendencia se encontraba dividida en partidos, mismos que estaban divididos en municipalidades, sustituyendo los intendentes a los gobernadores, y a su vez, los alcaldes mayores fueron remplazados por los subdelegados.

Como señala Andrés Serra Rojas:<sup>6</sup> la ciudad de México formaba parte del territorio de la intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Es esa la razón por la que los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen apropiado para la importante capital del virreinato y del México actual.

Durante la época del general don Agustín de Iturbide, quien fue proclamado el 18 de mayo de 1822 como primer emperador de México; reviste suma importancia, debido a que, aún en su corto período, juró guardar los principios emanados de la constitución española de 1812 (a falta de la constitución mexicana); la cual proporcionó la estructura básica con la que se establecieron los ayuntamientos del país y de la ciudad de México, a lo que conviene señalar que la organización del ayuntamiento no sufrió cambio alguno, dado que se esperaba la conformación de la nueva constitución.

Al mismo tiempo, hay que considerar que los ayuntamientos a través de su organización política, tuvieron una preponderante participación ciudadana, que, sumada al apoyo del ejército y el clero, coadyuvaron decisivamente en llevar al trono al general Iturbide.

---

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 593.

Durante este período, el primer Imperio Mexicano, tuvo a bien vigilar las bases de organización del congreso, así como también el de sanear la paupérrima situación financiera de la hacienda pública.

Aunque, como señalamos líneas arriba, durante este periodo el Imperio mexicano fue breve (un año aproximadamente), no se tiene constancia de que se haya expedido alguna forma de organización del gobierno de la ciudad de México, lo cual, de alguna manera resultó lógico, ya que en ese momento, el congreso enfrentó serios problemas de mayor envergadura y pretendía elaborar una constitución de carácter nacional, la cual sustituyera a la constitución de Cádiz de 1812, vigente durante esta época en nuestro país por mediación de los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, documentos en quienes se apoyaban para conseguir su vigencia.

Lo único que manifestó el tratado de Córdoba en relación a la ciudad de México, lo refería al Art. 4° en el que señalaba que ésta sería la capital del país, misma que llevó a cabo durante esta época.

Durante el siglo XVIII la ciudad colonial alcanzó su mayor esplendor, debido al énfasis que los gobiernos borbónicos ponían en las obras civiles, en las instituciones culturales y en los servicios públicos, hasta entonces casi inexistentes, creándose la Academia de San Carlos y los edificios de los Colegios de Minería, de San Idelfonso y de las Vizcaínas, los de la Aduana y de la Casa de un teatro, se arreglan los mercados, se dispone un nuevo paseo público y, gracias a la obra de los virreyes Bucareli y Revillagigedo, la ciudad tiene por primera vez alumbrado, empedrado, limpieza, correos, monumentos de ornato, estudios profesiones, archivo general y museo.

Durante el periodo constitucionalista, el congreso constituyente formado con el propósito de elaborar una constitución para la nueva nación, hubo un debate de gran importancia, en el cual se debería fijar, cual debiera ser, la ciudad de la

capital del país, así como también el territorio en donde se asentaran los poderes federales como Distrito Federal.

En dicho congreso, sesionado con airadas y acaloradas discusiones perfiló dos posiciones encontradas, una, la que proponía a la ciudad de México como sede de los poderes federales y la otra que proponía el cambio de lugar de la capital que en lo esencial se pronunciaba a favor de que la capital del país tomara su lugar de residencia en Querétaro, mostrando para ello razones de índole geográfico (estar situada la ciudad en la porción central) y demográfico (contar con población suficiente, poseer clima benigno y disponer de instalaciones adecuadas para albergar y atender a la población de una ciudad capital).

No obstante lo anterior, los diputados que se opusieron al traslado de la capital contaron con el apoyo de destacados ministros como Lucas Alamán, de Relaciones Exteriores, Francisco Arriaga de Hacienda y Pablo de la Llave, de Justicia, los cuales apoyaron de manera abierta a que continuara en la ciudad de México la capital del país, apoyándose en otros, en los siguientes argumentos:

- (a) El alto costo económico que propiciaría el traslado de la capital.
- (b) La ciudad de México podría convertirse en términos militares en punto estratégico para cualquier revuelta.
- (c) La ciudad de Querétaro no contaba con instalaciones adecuadas para el gran número de personas que integraban el poder público.

Los diputados que más apoyaban al dictamen, deseaban que la ciudad de México se confirmara como capital.

Cabe señalar que en dichos debates se empezó a vislumbrar la necesidad de contar con una extensión que ex profeso fuese federal.

Las discusiones referidas a la capital del país prosiguieron en virtud de que, a pesar de que, se promulgó una nueva constitución (4 de octubre de 1824), esta no señalaba disposiciones específicas en torno a los municipios, ni tampoco al lugar de asentamiento de la capital, solamente mencionaba en su título VI “De los Estados de la Federación” en su Sección Segunda “De las Obligaciones de los Estados” Artículo 161 cada uno de los Estados tiene la obligación: I de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva<sup>7</sup>.

Por lo que respecta a los municipios, al no contar con una disposición constitucional en materia municipal, las entidades federativas que se formaron continuaron tomando como referencia los aspectos municipales establecidos en la Constitución de Cádiz; y en lo que respecta al asentamiento de la capital, en la sesión de fecha 26 de octubre de 1824, nuevamente se tocó el punto en donde había de ventilarse su lugar de asentamiento.

El ordenamiento de la constitución recién expedida, al crear una República Federal debía en consecuencia, establecer un lugar de residencia a los poderes federales y ejercer en ese distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado; tal como lo establecía el artículo 50 fracción XXVIII, el cual señalaba lo siguiente: “Las facultades exclusivas del congreso son las siguientes:

XXVIII, Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito a las atribuciones del poder legislativo de un Estado.<sup>8</sup>

En los debates se concluyó finalmente que no sería la ciudad de Querétaro en donde tuvieran residencia los poderes federales, sino más bien le correspondería a la Ciudad de México.

---

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1989, p. 191.

<sup>8</sup> Ibid, pp. 174 -175.

Asimismo, se puede desprender que la creación del Distrito Federal responde de manera inequívoca a la Constitución del Sistema Federal como forma de organización política, y que a su vez, aún comprendía la ciudad de México dentro del Estado de México, no se constituyó por decisión de la legislatura local, sino más bien por el recién instalado Congreso General.

A su vez, el propio Congreso de la Unión, expidió con fecha 18 de noviembre de 1824 el decreto de la creación del Distrito Federal, el cual fue promulgado con fecha 29 de noviembre del mismo, con la anuencia del primer presidente de la nación, Don Guadalupe Victoria, mismo que a continuación se transcribe:

Artículo	Contenido
Art. 1°.-	El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes, de la federación, con forme a la facultad 28ª. Del artículo 50 de la constitución, será la ciudad de México.
Art. 2°.-	Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos lenguas.
Art. 3°.-	El Gobierno Federal y el gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito, conforme al artículo antecedente.
Art. 4°.-	El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
Art. 5°.-	En tanto se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
Art. 6°.-	En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará al gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
Art. 7°.-	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.
Art. 8°.-	El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.
Art. 9°.-	Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no será novedad en lo que toca las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
Art.	Tampoco será en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del

10°.-	Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley. <sup>9</sup>
-------	---

A partir de este decreto, se da forma jurídica administrativa al Distrito Federal, mediante su creación, aprobada por el Congreso, quien determinó luego de airadas discusiones parlamentarias que la ciudad de México fuera el Distrito Federal, luego de que una comisión había presentado como propuestas a las ciudades de Celaya, San Miguel, Salamanca, Villa Hidalgo y Querétaro.

De acuerdo con el anterior decreto, el gobierno del Distrito Federal, quedó conformado de la siguiente manera:

- Un poder ejecutivo (bajo la responsabilidad del gobierno federal, mismo que a su vez designaba a un gobernador, con carácter de interino, que ocuparía en lugar del jefe político).
- Un poder legislativo (a cargo del propio Congreso General).
- Un poder judicial (integrado provisionalmente en los mismos términos, tal como lo señalaba la Constitución Española de Cádiz de 1812).

Mediante decreto publicado con fecha 11 de abril de 1826, se dispuso que las rentas del Distrito Federal fueran parte de la federación; así mismo, se le concedía al Distrito Federal, el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que, desde ésta época, el Distrito Federal cuenta con representación directa en el Congreso General, primero mediante Diputados

---

<sup>9</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, México, 1985, p. 231.

electos por sus habitantes y a partir de 1874, mediante Senadores, igualmente electos; conformándose en definitiva el sistema bicameral.

El régimen federal a través de la primera Constitución de México independiente (1824), estuvo vigente 11 años hasta el 15 de mayo de 1835, ya que a partir de esta fecha el Congreso se declaró facultado para reformar la Constitución, atendiendo los deseos del Gral. Santa Anna, quien pugnaba junto con un puñado de individuos por el establecimiento de un régimen centrista, debiéndose tener en cuenta que Santa Anna estaba facultado para variar la ley fundamental; pero no para cambiar la forma de gobierno y sistema federal.<sup>10</sup>

Atendiendo lo dispuesto, se acordó lo siguiente:

Art. 1º.- El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo.

Art. 2º.- El Congreso General continuará reuniéndose las dos cámaras en una.

El régimen federalista desapareció ante la presión de quienes pugnaron por un régimen centrista, lo cual trajo consigo una serie de retrocesos señalados en la expedición de la Constitución de las “Siete Leyes”.

Con esto no sólo desapareció el sistema federal, sino también el Distrito Federal, y hubo que quedar incorporado al Departamento de México, según la ley de fecha 30 de diciembre de 1836. La ciudad de México, continuó siendo capital del Departamento de México, siendo gobernado por un prefecto designado de acuerdo con el Decreto expedido por el Congreso Nacional de fecha 20 de marzo de 1837.

---

<sup>10</sup> O' Gorman, Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Porrúa, México, 1985, pp. 72-73.

No cabe duda que en el lapso comprendido entre la expedición de las siete leyes constitucionales de 1836 y el período de la Reforma, la historia del ayuntamiento fue tan mutante y agravante como lo fue en ese momento la historia de nuestro país.

La continuidad del régimen central sigue persistiendo, pues hacia 1843 otra ley fundamental, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de contenido centrista desconoce aún la existencia del Distrito Federal. Asimismo, con fecha 2 de agosto de 1846 se estableció con carácter transitorio la constitución de 1824, para posteriormente, con fecha 21 de marzo de 1847<sup>11</sup> expedir el acta constitutiva y de reformas, la cual ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824.

Nuevamente en 1853, el Gral. Santa Anna asume el poder, mediante el Plan de Hospicio y de nueva cuenta pone en vigor las bases orgánicas desconociendo el acta de reformas de 1847. Por tanto, el Distrito Federal desaparece y el gobierno de la ciudad de México se entregó a un ayuntamiento compuesto de la siguiente manera:

- Un presidente
- Doce regidores
- Un síndico

De acuerdo con la ordenanza provisional del ayuntamiento de México, de fecha 2 de mayo de 1853, la cual contenía además las siguientes comisiones:

- Hacienda
- Obras Públicas
- Cárceles
- Alumbrado

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 105.

- Mercados
- Pesos y medidas
- Instrucción Pública
- Policía
- Hospitales
- Vacunas y Cementerios
- Limpia de Calles y Barrios
- Teatros y Diversiones Públicas
- Coches de Providencia
- Lotería
- Obras extraordinarias y especiales.

En lo que respecta a la extensión territorial del Distrito de México, éste quedó compuesto mediante decreto de fecha 16 de febrero de 1854, expedido por Santa Anna.

Los límites del territorio que abarcaba el Distrito de México eran al norte: el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al noreste: Tlalnepantla; al sur: Xochimilco; al este: Iztapalapa y al oriente: el Peñón Viejo y por este rumbo hasta las medianías de las aguas de Texcoco.

De igual manera, mediante el mismo decreto se acordó dividir al Distrito de México en prefecturas centrales e interiores, éstas últimas correspondientes a la municipalidad de México; las prefecturas exteriores eran las siguientes: la primera al norte con cabecera en Tlalnepantla, la segunda, al occidente con cabecera en Tacubaya y la tercera, al sur con cabecera en Tlalpan.

Aunque de manera provisional, la municipalidad de México mantuvo los mismos rasgos de organización, en tanto se expidiera un reglamento especial que hiciera aplicables en el Distrito de México las nuevas bases.

## **1.2 La ciudad de México desde el siglo XIX hasta 1910**

El plan de Ayutla, promulgado de fecha 1° de marzo de 1854, asesta el golpe decisivo a la inestabilidad de los gobiernos anteriores, para dar entrada a una nueva generación, la más brillante en la historia de México, la cual llegaba al poder. La mayoría eran jóvenes de entre treinta y cuarenta años de edad, nacidos después de 1820. Eran profesionistas del derecho, de la medicina, del periodismo y de la cátedra. Nacidos después de la consumada independencia, veían más hacia futuro. Aspiraban a conformar una sociedad más igualitaria y no concebían imperio alguno más que el de la ley. Su actividad fue política y sus principios los del liberalismo en sus variantes, puro y moderado. Sus líderes: Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Santos Degollado, etc.<sup>12</sup>

El plan estaba sustentado básicamente como un instrumento de contenido eminentemente político, el cual pretendía afanosamente la destitución de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional.

Al efecto, se nombra presidente interino a Juan Álvarez, quien fue sustituido posteriormente por Ignacio Comonfort.

El régimen provisional con fecha 15 de mayo de 1856 decreta el estatuto orgánico provisional, mismo que permite la conformación y organización al gobierno, en tanto se promulgaba la nueva Constitución. En él se conservó la división territorial contenida en el Plan de Ayutla.

En las discusiones que suscitó la elaboración de la constitución del 1957, con respecto al D. F., de nueva cuenta se discutió si convenía ubicar la sede de los poderes federales en un lugar más hacia adentro de la república (Querétaro), por

---

<sup>12</sup> Flores Caballero, Romeo, Administración y Política en la Historia de México, INAP y FCE, México, 1988, p. 97.

lo que se hacía indispensable la formación de un nuevo estado; el del Valle de México. Sin embargo, los constituyentes, apelando razones de índole económica, política y social, ratificaban a la ciudad de México, como la residencia de los poderes de la federación, dilucidando cualquier apelación al respecto.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort.<sup>13</sup> Con ella, se organizó al país en una república representativa, democrática y federal.

El nuevo texto, en su artículo 72, fracción VI, establece lo siguiente:

“Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.<sup>14</sup>

La división política del D. F., por decreto de fecha 6 de mayo de 1861, estableció que estaba integrado por:

- La municipalidad de México
- Partido de Guadalupe Hidalgo
- Partido de Xochimilco
- Partido de Tlalpan
- Partido de Tacubaya

En dicha división se estipulaba que las funciones de autoridad local en la municipalidad de México serían ejercidas por el gobernador, el cual, según la Constitución de 1857, era designado por el Presidente de la República, en tanto

---

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 604.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 617.

que el Distrito era sede de los poderes de la federación, por lo que su régimen político y administrativo dependía del Presidente.

Un aspecto importantísimo, derivado de la Constitución de 1857 son dos puntos esenciales primero, en lo referido a que de manera potencial se establece la posible creación del estado del Valle de México o de Anáhuac. Esto solo para el caso de un probable cambio de residencia de los poderes federales\* (Art. 43) y segundo, en lo referido al carácter electivo de algunas autoridades locales del Distrito Federal (Art. 72, frac. VI).

También es importante señalar que en 1857 se abolió el sistema de alcabalas, lo cual produjo un retroceso al sistema municipal; haciendo mención de igual manera, que por la lucha entre liberales y conservadores, las jefaturas políticas cobraron tal poder que, incluso, llegaron a desplazar de su ámbito político-administrativo a los ayuntamientos; los cuales para ese entonces se convirtieron por razones antes señaladas en auténticos policías municipales, desatendiendo obviamente su función administrativa.

Aún cuando la guerra de reforma acusó figuras de orden político-social, a pesar de ello, durante este periodo, desde el punto de vista administrativo se lograron algunos avances, de los cuales destacan por su importancia los siguientes:

- Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos
- Ley del Matrimonio Civil
- Decreto que cesa toda intervención del clero en los cementerios
- Uso de campanas
- Prohibición de los juegos de azar
- Creación de la administración de rentas municipales
- División política del Distrito Federal
- Sobre portación de armas
- Sobre designación de las municipalidades del Distrito Federal

- Facultades y atribuciones de los prefectos políticos del Distrito Federal
- Ley que declaró vigente la suprema orden (20-VII-1850), relativa al modo y terminó en que debía hacerse las reclamaciones contra los ayuntamientos.
  - El artículo 43 de la Constitución de 1857, señalaba como parte integrante de la Federación, al Estado del Valle de México y no al Distrito Federal.
- Reglamento para el procedimiento de las autoridades en caso de incendio
- Ley electoral para la renovación de ayuntamientos en el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 atribuye categoría política al Distrito Federal en cuanto a que en la ciudadanía radica el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los Diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, según 10 dispuesto por el artículo 53 de dicha disposición constitucional.

En enero de 1858 Ignacio Comonfort fue derrocado, y asciende al poder Félix Zuloaga, quien reimplantó el régimen centralista. Al igual que con Miguel Miramón, se expidieron una serie de leyes que no tuvieron mayor repercusión. No es sino hasta la instauración del imperio cuando se trata el asunto en que se proponía se dividiera el territorio en 50 fracciones, mediante un estudio elaborado por Manuel Orozco y Berra.

La ley del 3 de marzo de 1865, en su artículo segundo establecía que el territorio del imperio se dividía en 50 departamentos, entre los que se incluía el del Valle de México. Con fecha 10 de abril de 1865, se expedía el estatuto provisional del imperio mexicano, en el cual se señalaba que el territorio del país se dividía en departamentos, en distritos y cada distrito en municipios.

Para beneficio de las municipalidades, se expidió la ley electoral de fecha 1° de noviembre de 1865, la cual mencionaba que el nombramiento de los ayuntamientos se haría por elección popular directa.

No obstante de conceder algunas prerrogativas a la ciudadanía, el imperio se caracterizó en lo referido a municipios por un exhaustivo control de las funciones del ayuntamiento, y a su vez por el reforzamiento de los cuerpos policíacos, con el objeto de mantener un control absoluto de la población; aunque cabe señalar, que no todo el territorio pudo en ese entonces quedar bajo su total dominio.

Llegado el año de 1867, Juárez ordena desde San Luis Potosí a Porfirio Díaz, sentencie a muerte a Maximiliano, Miramón y Mejía, por haber atentado contra la independencia de México, siendo ejecutados el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas. Con ello se cerraba una larga época de esfuerzos por definir la república.

Juárez sentó las bases del México contemporáneo. El gobierno consolidó su autoridad moral y diseñó los fundamentos de la administración pública en los gobiernos subsecuentes, dejando atrás las ambiciones de los grupos conservadores.

Al modificarse en octubre de 1901 la fracción VI del artículo 72 constitucional, la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su situación como tal se hubiese subordinado a ninguna base establecida en la Ley Fundamental, ya que el derecho que correspondía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la citada reforma. Esta suspensión hizo posible que dicha entidad quedase casi totalmente sujeta al gobierno federal, según aconteció en la Ley Orgánica respectiva del 27 de marzo de 1903.

El Distrito Federal se dividió en 13 municipalidades, al frente de las cuales quedó un prefecto político nombrado por el presidente de la república. Los prefectos políticos dependían del jefe del Ejecutivo, quien por conducto de la secretaría de gobernación ejercía las funciones administrativas en dicha entidad, siendo su gobernador un mero inferior jerárquico del presidente. Aunque los ayuntamientos subsistieron, y a pesar de que sus miembros eran elegibles por el pueblo mediante elección directa en primer grado, las atribuciones de dichos cuerpos edilicios se contrajeron a facultades de vigilancia sobre la actuación de los respectivos prefectos políticos de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de las medidas que éstos deberían tomar en cada caso.

Llegado el año de 1910, la estabilidad política, económica y social del que se gozaba en el siglo XIX se vio interrumpida. Madero se torna crítico de la política económica de los “científicos” y para superar los desastres sociales, considera pertinente formar un partido político nacional capaz de superar las intenciones de reelección de Porfirio Díaz; en tal situación, Madero realizó tres giras para promover la creación de clubes anti reeleccionistas en los que se deberían nombrar delegados estatales a una convención nacional para, así, construir el partido Anti reeleccionista.

La empresa no era fácil pues Madero ya como candidato presidencial inició su gira y pronto fue aprehendido bajo pretexto de ser incriminado por iniciar rebelión popular de sus seguidores. Ya sin Madero como candidato opositor al gobierno de Díaz, las elecciones se dieron a modo y fueron declarados triunfantes, la fórmula integrada por Porfirio Díaz y Ramón Corral, en San Luis Potosí, lugar donde Madero cumplía su pena corporal, dándose la ocasión para que ahí se redactará el famoso “Plan de San Luis” (15 de octubre de 1910) en el que no solo se convocaba a la lucha armada, sino más aún, se propugnaba por una real división de poderes, soberanía de los estados y reivindicación de los derechos de los ciudadanos, así como también se pugnaba por la libertad municipal.

La ciudad de México a lo largo del proceso revolucionario, no quedó exenta de luchas sangrientas, más aún sufrió constantemente los embates de los diversos bandos revolucionarios, como es el caso de cuando el ejército zapatista, tomó la ciudad y dispuso que el ayuntamiento se disolviera y se arrestara a todos sus integrantes. Este tipo de medidas aportadas por los zapatistas, pretendió intimidar a los integrantes del ayuntamiento con objeto de que éstos tomaran una condición neutral frente al proceso revolucionario.

Como es de suponerse la ciudad quedó como muchas otras, inerte y con una muy baja celeridad en el orden económico, sufriendo con ello un fuerte retroceso en su dinámica social.

Durante el gobierno porfirista el D. F. acusó un fuerte retroceso amén de que el presidente de la república reformó la organización política y municipal del Distrito Federal al reformar el Artículo 72 constitucional, fracción VI, por el que se facultó al congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

Con ello se suprimió la facultad de los ciudadanos de elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales; para de esta manera frenar las legítimas aspiraciones democráticas de los ciudadanos del D. F.

### **1.3 La ciudad de México en la época actual**

Concluido el proceso revolucionario de manera exitosa, se publicó la Carta Magna de 1917, en la que habría de reconocerse en su artículo 43, al Distrito Federal como parte integrante de la federación; asimismo, se integraba en su artículo 44 que el Distrito Federal tendría el territorio que actualmente ocupa y que en caso de que los poderes federales se trasladasen a otro lugar se erigiría en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignase el congreso general.

El Congreso Constituyente de 1917 no aprobó la organización que de esta entidad propuso el proyecto carrancista, habiéndose introducido una importante

modificación que recogió la fracción VI primitiva del artículo 73 constitucionalista. Se conservó, sin embargo, la división del Distrito Federal en municipalidades cuyo gobierno se encomendó a sendos ayuntamientos de elección popular directa pero suprimió, en relación con la de México, a los comisionados que debía designar el presidente de la república, en lugar de dichos cargos edilicios, manteniéndose, por otra parte, la facultad de este alto funcionario para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad que dependía directamente del Ejecutivo Federal.

El mismo ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto por miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año. El ayuntamiento de la ciudad de México, se formaba de 25 concejales y el de las demás municipalidades de 15 cada uno. En éstas, la primera autoridad política local era el presidente municipal, a quien correspondía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial.

Por iniciativa de Álvaro Obregón el 19 de abril de 1928 se envió a la cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional relacionada con la supresión de los ayuntamientos de Distrito Federal. Con fecha 16 de mayo del mismo año, la cámara se reunió para decidir acerca de la reforma de Obregón, se sometió a votación y por una abrumadora mayoría de 170 votos a favor y 22 en contra.<sup>15</sup>

El ordenamiento citado fue sustituido por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1941, la cual siguió los trazos generales de la inmediata anterior. Más tarde, la reemplazó la expedida el 27 de diciembre de 1970, misma que a su vez fue abrogada por otra publicada el 29 de diciembre de 1978.

---

<sup>15</sup> De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida. Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988, p. 15.

El 29 de diciembre de 1970 se expide una nueva ley mediante el cual se deroga a la del 31 de diciembre de 1941, mediante la cual se identifica a la ciudad de México y al Distrito Federal y se crean 16 delegaciones, funcionando como órganos desconcentrados.

Desde 1824 a 1997 desfilaron por el cargo del gobernador, regentes o prefecto político del Distrito Federal un total de 209 personajes, es decir, desde la presidencia de Guadalupe Victoria hasta Ernesto Zedillo Ponce de León. Durante ese mismo periodo, hubo un total de 25 presidentes municipales de la ciudad de México, o sea, de Francisco Fagoaga, en 1824, a José López Cortés, en 1928, que fue cuando se suprimió este cargo.

De ese modo, se integra esa relación desde José María Mendivil quien tomó posesión el 24 de noviembre de 1824 (siendo Presidente de la República Guadalupe Victoria) hasta Oscar Espinosa Villarreal, que fue el último jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado por el Jefe del Ejecutivo.<sup>16</sup> De ahí en adelante, fue designado un jefe de gobierno del Distrito Federal por elección directa del pueblo, hecho que se efectuó por vez primera el 6 de julio de 1997, resultando electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; siguiéndole en el cargo Rosario Robles Berlanga para concluir el mandato constitucional correspondiente a aquel; posteriormente, Andrés Manuel López Obrador ocupó la jefatura de gobierno de diciembre del 2000 al 2006, y de diciembre de 2006 a diciembre de 2012 Marcelo Ebrard Casaubon. En la actualidad, a partir del 5 de diciembre del 2012 ocupa la jefatura de gobierno del D. F. Miguel Ángel Mancera Espinoza.

La evolución y el crecimiento de la ciudad de México en nuestro siglo han sido vertiginosos, sobre todo a partir de la década de los años cincuenta. Durante el primer medio siglo la ciudad siguió extendiéndose, ahora hacia el sur y luego hacia el poniente. La población que era de 721 mil habitantes, poco después de la

---

<sup>16</sup> La ciudad. Sus gobernantes, primera edición, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 133.

Revolución, hacia 1925, alcanzaba el millón. Más tarde, en 1960, la ciudad se había cuadruplicado, alcanzando los 4'374,000 habitantes, y en el censo de 1970 había aumentado más del 50%, hasta alcanzar los 6'894,000 habitantes.

Desde los años cincuenta se iniciaron las obras viales y urbanísticas de excepción para dar servicio a este crecimiento expansivo que alcanzaba una tasa de crecimiento anual de 5.6%, un récord mundial; tales como el viaducto, el sistema de transporte colectivo metro, el anillo periférico, el circuito interior, los sistemas de ejes viales, y la recuperación del Centro Histórico, entre otros. Se descentralizaron los servicios de las 16 delegaciones y se construyeron grandes conjuntos habitacionales, así como ciudades satélites, para posteriormente dar lugar a un desbordamiento incontrolado de asentamientos humanos en zonas irregulares.

Hacia el año de 1967 se inician e inauguran algunas de las obras viales que hoy confirman las vialidades existentes. En este sentido, se amplía el viaducto tlalpan, el periférico, avenida de los 100 metros y se construye la calzada acoxa para facilitar el acceso a la unidad villa coapa.

El año de 1968 se convierte en un parte aguas de la vida nacional, el D. F. entra en conflicto cuando el jefe de la policía capitalina se ve rebasado por estudiantes que protagonizan un pleito ocasionado por un partido de futbol americano en las inmediaciones de la ciudadela en la zona centro de esta ciudad; ello originó que la autoridad acusara a estudiantes pertenecientes a un bando de la preparatoria particular "Isaac Ochotorena" y, por el otro, a estudiantes de la vocacional N° 5. Tal situación provocó el desconcierto de las autoridades del D. F. y se agudiza cuando el propio jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal, denotó incapacidad manifiesta para controlar el zafarrancho reprimiendo de manera violenta al estudiantado. Las cosas empeoran, cuando el secretario de gobernación Luis Echeverría Álvarez sugiere al presidente de la República intervenir para tomar el control del estudiantado que ya se había unido todo. La temeraria actitud asumida por Luis Echeverría generó suspicacias, pues se veía

venir el proceso de sucesión presidencial, haciéndole creer al presidente, que esta lucha estudiantil tenía un doble significado: por un lado, tener un matiz comunista que pretendía amenazar la estabilidad nacional y, por el otro lado, la conspiración para boicotear la proximidad de los XIX juegos olímpicos. En septiembre de ese mismo año el ejército ocupó y desocupó las instalaciones de la UNAM así como las del IPN, pero más aún, el episodio más sangriento y represor del movimiento estudiantil se produjo el 2 de octubre, fecha en que se dio cita todo el estudiantado en la plaza de las tres culturas muy cercana a los edificios del conjunto habitacional de Tlatelolco.

El sistema de transporte colectivo metro, inició sus obras en esta época teniendo como modelo a los ya existentes en Europa y Estados Unidos. El 12 de octubre de 1968 la ciudad se preparó para recibir a un gran número de visitantes que se congregaron en la ciudad con motivo de la celebración de los XIX juegos olímpicos. Esta fue una espléndida ocasión para que la ciudad de México enriqueciera su patrimonio urbano con diversas instalaciones deportivas, tales como: el palacio de los deportes, el velódromo olímpico, la alberca olímpica, el gimnasio Juan de la Barrera y la villa olímpica.

El 4 de septiembre de 1969 se inauguró y entró en operaciones la línea 1 del Metro, que corría de Zaragoza a Chapultepec. Ya para agosto de 1970 se inauguró la línea 2 del metro que corría en un inicio de Taxqueña a Tacuba; por el éxito obtenido de este medio de transporte las autoridades gubernamentales, así como el jefe del DDF emprenden la tarea de poner en operación el año de 1970 la línea 3, que corría de Tlatelolco a Hospital General.

El 10 de junio de 1971 la ciudad vuelve a ser presa del autoritarismo y la represión del régimen político imperante, ya que en los acontecimientos conocidos como el “halconazo” o el jueves de corpus (festividad religiosa de corpus christi), un grupo de choque formado por elementos del Ejército Mexicano conocido como los “halcones” reprimió violentamente y mató a decenas de estudiantes que iniciaron

una marcha en apoyo a estudiantes de la Universidad Autónoma de Nuevo León; quienes, a su vez, veían cercenados sus derechos al ser suprimida la autonomía de la universidad antes señalada por parte de las autoridades del gobierno estatal.

Con la habilidad política que le caracterizó, Luis Echeverría, no dudó en autorizar al grupo de élite paramilitar las acciones de represión hacia los manifestantes estudiantiles. Echeverría citó en sus oficinas de los pinos al entonces Jefe del departamento del DDF, Alfonso Martínez Domínguez, para tratar supuestos asuntos diversos que eran de interés para la ciudad; sin embargo, ya estando Martínez Domínguez en la residencia oficial de manera extraña fue incomunicado al no poder saber qué situación guardaba la ciudad ante el desenlace de la manifestación estudiantil, y a su vez el propio presidente de la República aprovechándose de tener bajo control al Jefe de departamento asestó sin ton ni son la reprimenda violenta hacia el estudiantado.

De igual manera, actuó para desligarse de semejante atrocidad, responsabilizando de éstos hechos violentos al Jefe del Departamento y exigiendo su renuncia el 15 de junio de ese mismo año. Con ello se evidenció el autoritarismo en su máxima expresión, y de paso, se aniquilaron las aspiraciones presidenciales de Martínez Domínguez. Por otra parte, los estudiantes ya mermados se contentaron con la oferta política echeverrista de otorgar la libertad de presos políticos (alumnos, profesores y destacados luchadores de las causas estudiantiles como José Revueltas y Heberto Castillo). Como consecuencia de este movimiento estudiantil se abrieron nuevos centros de educación superior como la UAM (1973), y mecanismos de apoyo a la clase trabajadora a través de la creación del Infonavit, en el año de 1972.

El 11 de septiembre de 1985 se puso en evidencia la ineptitud de las autoridades de gobierno quienes se ven rebasados en sus diferentes niveles, desde el Jefe del Departamento del Distrito Federal hasta el propio Presidente de la República ya que en ningún momento pudieron asumir una actitud congruente a las

necesidades que la población demandaba siendo rebasada por ésta y organizándose de manera espontánea logrando una mayor eficacia ante los retos del desastre que las asumidas por el propio gobierno.

Con la creación de la primera Asamblea del Distrito Federal (1988-1991) se dieron en la ciudad avances importantes, como la implementación del programa “Hoy no Circula”, que a contribuido en rescatar la mejor calidad del aire para la ciudad; de igual manera se modernizo el transporte público con la introducción de los microbuses considerados de tipo ecológico por su bajo nivel de contaminación. Durante su gestión Camacho Solís inicio un programa ambicioso de expropiaciones jamás emprendida en la ciudad en lugares como la zona del Ajusco, cerro de la Estrella, cerro de Guadalupe, la zona chinampera de Xochimilco, declarándolas zonas de reserva ecológica, además de la zona poniente de Santa Fe en donde surgieron los grandes complejos financieros y de centros de negocios.

Llegada la administración de Oscar Espinosa Villarreal (1994-1997) presentó un programa de desarrollo para la ciudad en el que se hicieron esfuerzos para fortalecer la vida democrática de la misma, avanzar hacia una ciudad segura para todos y potenciar el desarrollo económico; así como también mejorar el entorno urbano preservando el medio ambiente y mejorando la calidad de vida de los defefios.

Uno de los cambios que propiciaron la redefinición de las estructuras de gobierno del D. F. fue la reforma política de 1996, año en el que uno de los aspectos centrales lo fue la elección directa del jefe de Gobierno, lo cual significo un importante avance para la ciudad no sólo desde el punto de vista estructural y orgánico, sino en materia de participación ciudadana.

En adelante, este personaje tendría a su cargo la administración pública de la ciudad y, además, se encargaría de ejecutar las leyes expedidas por el congreso de la Unión para el D. F. y, en su caso, las que emitiera la Asamblea Legislativa.

Con la incursión de Cuauhtémoc Cárdenas (5 de diciembre de 1997) a la Jefatura de Gobierno, la ciudad sufrió un cambio cuantitativo y cualitativo ya que se empezó a dar una mayor participación de la ciudadanía en renglones importantes que afectan su convivencia con sus autoridades. El 6 de julio de 1997 marca un momento histórico en la ciudad de México pues por vez primera se elige al Jefe de Gobierno, por lo que Cuauhtémoc Cárdenas se convertía en el primer mandatario desde el 1 de enero de 1929, fecha en que quedó establecido el departamento del Distrito Federal.

Cárdenas, pugnó por dismantelar en primera instancia el régimen de partido de Estado, así como en profundizar cambios en la legislación y estructura constitucional del D. F. mediante una reforma política integral, bajo el consenso de una amplia participación ciudadana. Los puntos nodales de su propuesta de reforma planteaban la necesidad de crear un estado-capital, donde se asentarían los poderes federales, sin estatuto ni territorio especial, dirigido por un gobernador, además de la promulgación de una constitución local; municipalización de las delegaciones con presidente municipal y cabildo plural electo.

En este sentido, Cárdenas buscó los acuerdos necesarios para la inclusión de la reforma democrática integral para el Distrito Federal, incluso, llevando a cabo una consulta popular y la realización de un plebiscito con el apoyo de la ALDF; sin embargo, PAN y PRI se opusieron a la puesta en marcha de la democratización real del D. F.

Aunque su administración tuvo más motivos políticos que administrativos no deja de reconocerse que se iniciaron obras en el drenaje profundo y la modernización de los ejes viales, así como la creación de los paraderos en las terminales que confluyen con el metro y diversas vialidades. Posteriormente, Rosario Robles

ocupa el cargo de Jefe de Gobierno en sustitución de Cárdenas (29 de septiembre de 1999) continuando con una política incluyente y de amplia participación ciudadana. De igual manera, puso en marcha obras importantes que beneficiaron a la ciudad, así como su firme decisión en impulsar el mejoramiento en la calidad del medio ambiente.

Los esfuerzos por democratizar al D. F. continuaron en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y en el mes de febrero del 2001, se reanudó el proceso de búsqueda de acuerdos, con el distingo de pactar únicamente con los partidos políticos, el gobierno del D. F. y negociadores federales excluyendo la participación ciudadana; sin lograr éxito alguno, ya que aunque el PRI cabildeó en la Cámara de Diputados para aceptar la propuesta de reforma del D. F. , PAN y PRD también hicieron la promoción de dicha reforma en el Senado, misma que fue rechazada debido a la votación negativa de los senadores priistas, que en ese entonces eran mayoría en la Cámara alta.

El nuevo milenio fue para la ciudad un reto al que AMLO debió enfrentar como Jefe de Gobierno. Desde el inicio de su administración, su discurso coincidió con los hechos al mantener una austeridad republicana que se manifestó en que los sueldos de los altos funcionarios se redujeron en términos reales en un 15%; impulso además, el derecho a la seguridad y a la protección civil creando 1352 unidades territoriales de seguridad pública, mediante su programa “Por el Bien de Todos, Primero los Pobres”. Se otorgó atención médica y medicinas gratuitas en todos los centros médicos de salud y hospitales del Gobierno del Distrito Federal, 185 mil adultos mayores de 70 años se encontraban en condiciones de pobreza y abandono por lo cual contaron con ayuda alimentaría. Se crearon 16 escuelas preparatorias para cada una de las delegaciones y la Universidad de la ciudad de México que son públicas y gratuitas, se creó además la tarjeta de apoyo económico para los adultos mayores de la tercera edad y por último se construyeron los famosos “segundos pisos”, siendo la obra más importante para la ciudad.

Marcelo Ebrard convocó en junio del 2006 a profesores, investigadores, estudiosos e interesados en la propuesta de dar una Constitución al D. F., mediante la realización del primer foro de consulta en el que se integraron trabajos concernientes a la propuesta referida debiendo señalar que la convocatoria tuvo una alta participación, y mejor aun, con una espléndida lluvia de ideas y propuestas; más sin embargo, éstos esfuerzos no tuvieron el éxito esperado pues ni la cámara de diputados ni en la de senadores se acogieron los planteamientos vertidos, en los que se manifestaba la necesidad de crear una Constitución para el D. F.

Ebrard inició su administración manteniendo la política social de sus antecesores, mejorando y ampliando la seguridad pública de los capitalinos, además de dar un fuerte impulso a las vialidades. De la misma manera, dio continuidad a las políticas establecidas para el saneamiento ambiental y de una mayor convivencia para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Miguel Ángel Mancera como nuevo jefe de Gobierno para el periodo 2012-2018, manifiesta desde el inicio de su gestión, su decisión de impulsar la reforma política definitiva para la ciudad. Con ésta, pretende que los habitantes del D. F., sin perder el status de capital de la República, cuenten con su propia Constitución. Además, de mantener a la ciudad junto con el resto de las entidades federativas con las que colinda (estado de México, Morelos e Hidalgo) en el mantenimiento y mejoramiento de la política de seguridad pública para la zona metropolitana, con el llamado “Cinturón de la zona centro”, de manera coordinada a fin de garantizar los niveles adecuados de seguridad para más de 20 millones de habitantes.

#### **1.4 Antecedentes constitucionales del Distrito Federal**

La ciudad de México ha sido desde el inicio de la vida independiente del país objeto de diferentes regulaciones constitucionales. Los principales ordenamientos que han regido su naturaleza jurídica, así como su organización desde su creación son:

- **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**<sup>17</sup>

En su artículo 50, fracción XXVII, asignaba al Congreso de la Unión la facultad de elegir un lugar de residencia de los poderes de las Federación y ejercer, en ese sitio, las atribuciones correspondientes al órgano legislativo de un Estado. En aplicación de esta facultad se planteó la alternativa de establecer la capital federal de la ciudad de México o en el estado de Querétaro. El debate se definió por la primera opción debido a los argumentos esgrimidos por fray Servando Teresa de Mier. Por decreto del 18 de noviembre de 1824, se dispuso que la ciudad de México fuera la residencia de los Poderes Federales, así como también, en el decreto de 1826 se posibilitó al D. F. para acreditar diputados al Congreso de la Unión.

- **Las siete leyes constitucionales de 1836.**<sup>18</sup>

La sustitución que esta constitución hizo del sistema federal por el centralista, provocó la desaparición de la entidad del Distrito Federal; por ley de 30 de diciembre de 1836, fue denominada Departamento de México, manteniéndose como ciudad capital de la nación.

- **Acta de reformas de 1847**

Con el restablecimiento del federalismo, al reasumir su vigencia la constitución de 1824, se volvió a asignar la estructura de Distrito Federal a la capital de México.

- **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**<sup>19</sup>

En este ordenamiento se establecieron las siguientes disposiciones:

“Artículo 46.- El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar”.

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 153.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 203.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 595.

El artículo 72 fracción V otorgó al Congreso la facultad de definir el cambio de la capital federal y ese mismo artículo en su fracción VI reguló su organización, en los siguientes términos:

“Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Con base en esta norma, y por ley orgánica del 27 de marzo de 1903, se dividió al Distrito Federal en 13 municipios bajo la autoridad de un prefecto político nombrado por el Presidente de la República.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

El texto original del artículo 73 fracción VI determinaba la organización del Distrito Federal manteniendo la división política en municipios gobernados por ayuntamientos de elección ciudadana. También asignaba al Presidente de la República la facultad de nombrar y destituir libremente al gobernador de la entidad.

- **Reforma constitucional de 1928**

El 28 de agosto de 1928 se reformó el artículo 73 fracción VI constitucional, desapareciendo los municipios y asignando el gobierno de la entidad, al Presidente de la República quien lo ejercía por conducto de los órganos que determinara la ley orgánica correspondiente.

A partir de esta reforma se dieron diversas modalidades, de acuerdo con las leyes orgánicas de 1828, de 1941 y de 1970, que definieron las siguientes características:

- Órgano legislativo. El Distrito Federal carecía de un órgano propio, electo por sus ciudadanos, para la expedición de las leyes, el Congreso de la Unión tenía a su cargo esta función.
- Órgano administrativo. La ciudadanía del Distrito Federal carecía del derecho de elegir al titular de la función administrativa. El Gobierno de la entidad se encontraba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y destituido libremente por aquel.
- Órgano jurisdiccional. La función judicial se encontraba a cargo de un tribunal superior y de los juzgados. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia eran nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente en los recesos de aquella; por su parte, los jueces eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.
- **Reforma Constitucional de 1987**

Las presiones de la población del Distrito Federal y de los partidos políticos destacaron la necesidad de ampliar los reducidos espacios de participación política en la entidad federativa. Fue así como se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros son electos directamente por los ciudadanos del Distrito Federal; sin embargo, originalmente no dispuso de atribuciones legislativas. Sus principales facultades fueron las siguientes:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para atender necesidades en materia de educación, salud y asistencia social.
- Abasto y distribución de alimentos, mercados, rastros y establecimientos mercantiles.

- Comercio en la vía pública, recreación, espectáculos y deporte.
- Seguridad pública y protección civil.
- Servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social.
- Uso del suelo.
- Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda.
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos.
- Construcciones y edificaciones, y
- Los servicios que tradicionalmente corresponden a los municipios.

Además, la Asamblea de Representantes estaba en posibilidad de proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir informes trimestrales que debían rendir las autoridades administrativas de la entidad; citar a los servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras; convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de interés para el Distrito Federal; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que formulara el Presidente de la República; e iniciar, ante el Congreso de la Unión el procedimiento para la expedición de leyes o decretos en las materias relativas al Distrito Federal.

La reforma estableció el derecho de iniciativa ciudadana en relación con la elaboración de los bandos, ordenanzas y reglamentos. A pesar de los avances de 1987, la precariedad de la participación ciudadana y el número y severidad de los problemas que implicaba un gobierno centralizado propiciaron una nueva reforma constitucional en 1993.

- **La reforma constitucional de 1993**

Las modificaciones constitucionales de 1993 suprimieron la reglamentación contemplada en el artículo 73 fracción VI y crearon un ordenamiento específico que implicó un avance indudable en la organización constitucional de la entidad, instituye la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la salvedad de las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; al igual que para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, y se faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Por lo que corresponde al artículo 122, éste se convierte en la base de la organización de la entidad Distrito Federal, estableciendo disposiciones relativas a su gobierno y a los órganos encargados del mismo. Las reformas alcanzaron también al antiguo texto del artículo 44, donde ahora se determinan con claridad la identidad de la capital federal y se acaba con el debate sobre las diferencias existentes entre la ciudad de México y la entidad Distrito Federal.

El Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los estados y de los municipios y desde luego que forma parte del Estado mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional.

El Distrito Federal es la residencia de los Poderes de la Unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se identifica también con la

denominación Ciudad de México porque esta unidad poblacional comprende todo el territorio de la entidad federativa. La constitución prevé el traslado de la residencia de los poderes federales, facultad del Congreso de la Unión que implica un cambio constitucional; por lo mismo, también tendrían participación las legislaturas de los estados.

El artículo 44 constitucional expresa lo siguiente:

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

- **Reforma constitucional de 1996**

Es con esta reforma cuando finalmente se otorga una autonomía aunque no de manera plena al Distrito Federal, se establecieron derechos a sus habitantes y a la entidad en sí, además de dar la estructura constitucional actual. Se deroga la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo en este apartado la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo.

En el artículo 122 se establecen expresamente órganos locales de gobierno para el Distrito Federal, los cuales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el Tribunal Superior de Justicia. El órgano legislativo se denominará Asamblea Legislativa, anteriormente Asamblea de Representantes, que estará integrada por diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública, será elegido por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura tendrán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, en conjunto con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno.

Se reduce la competencia del Congreso de la Unión, exclusivamente a legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa, expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública, así como dictar disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Se dispone que al Presidente de la República le corresponde iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, proponer al Senado a quién deba sustituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción, enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, y someter dicha propuesta a consideración del Presidente.

Se establece como facultad de la Asamblea Legislativa el legislar en materia civil y penal, nombrar al organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, la defensoría del oficio, el notariado y el registro público de la propiedad y el comercio, así como regular la presentación y concesión de los servicios públicos, legislar sobre servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos y cementerios. Aunado a lo anterior, expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal incluyendo lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos de este órgano.

Además se adiciona como norma limitativa de la Asamblea Legislativa que dentro de la Ley de ingresos no podrán incluirse montos de endeudamiento superiores a

los autorizados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y además se incorpora en la facultad para revisar la cuenta pública, que dicho análisis deberá efectuarse por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea Legislativa.

Se establecen requisitos para ser Jefe de Gobierno, tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos con residencia efectiva de tres años para los originarios de Distrito Federal y de 5 años para los nacidos en otra entidad, tener cuando menos 30 años cumplidos, no haber sido Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto, y que la duración del encargo será de seis años, a partir del 5 de diciembre del año de la elección. Previendo que en caso de remoción el Senado nombra un sustituto a propuesta del Presidente, en el caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará al sustituto para terminar el cargo.

Dispone para la organización de la administración pública local del Distrito Federal que su demarcación será en órganos político-administrativos, cuyos titulares serán electos a través de sufragio universal.

Para el Poder Judicial local dispone que en caso de ser necesario cubrir vacantes de magistrados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someta una propuesta a la Asamblea Legislativa, la que tomará la decisión. Los magistrados deberán ser ratificados por la Asamblea Legislativa. Se establece que de los miembros del Consejo de la Judicatura uno será nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos designados por la Asamblea Legislativa.

## **1.5 Marco legal vigente**

### **1.5.1 La Constitución Política de 1917**

La constitución política regula en diversos artículos la estructura y forma de gobierno del Distrito Federal, y como se establece en su artículo 43, el D. F. es

una parte integrante de la federación, lo cual implica que es una más de las entidades federativas que componen al Estado mexicano.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se encuentra en el artículo 44 de la Constitución Política, se le reconoce como sede de los poderes de la Unión y como capital de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 122 señala la forma de gobierno que debe tener el asiento de los poderes de la Unión, así como también la competencia de sus órganos de gobierno locales.

Con las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el diario oficial de la federación el 22 de agosto de 1996, se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local, expresamente la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del D. F., así como el Tribunal Superior de Justicia. De igual manera, el artículo 122 establece la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

Por lo anterior, la naturaleza jurídica del Distrito Federal sigue estando definida por el artículo 44 de la Constitución, como la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, resulta ser que al establecerse poderes locales para el Distrito Federal, estaríamos en presencia de un ente político-jurídico equiparable a una entidad federativa por lo siguiente:

- La Asamblea Legislativa al igual que la mayoría de los congresos locales tiene conferidas, con base en la fracción V base primera del artículo 122 constitucional, entre otras las siguientes facultades: (ver anexo 1).
- En lo que respecta a las facultades y obligaciones del jefe de gobierno del Distrito Federal, sus atribuciones son análogas a las que tienen los ejecutivos estatales. Con base en la fracción II de la base segunda del

artículo 122 constitucional, se pueden destacar las siguientes: (ver anexo 2).

- En lo que se refiere a las facultades del tribunal superior de justicia del Distrito Federal al igual que las de los poderes judiciales de los estados, se encuentran las de conocer de las controversias civiles, penales y otras que se diriman entre los particulares, además de que el nombramiento y remoción de los ministros, en todos los casos, la propuesta se encuentra a cargo del poder ejecutivo de los estados así como del jefe de gobierno del Distrito Federal, con aprobación de los congresos locales así, como de la Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal. Asimismo, en el aspecto jurisdiccional, se establecen tribunales administrativos, como son los laborales y los propiamente administrativos, tanto en cada uno de los estados como el D. F.

De acuerdo con la constitución política, respecto a los tres apartados anteriores, existen al igual que en el nivel federal, las leyes orgánicas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tanto en los estados como en el Distrito Federal.

#### **1.5.2 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994**

Uno de los argumentos permanentemente empleados para justificar la admisión del Estatuto por el congreso de la Unión, es el de la naturaleza jurídica del D. F. Se dice que al ser en esta entidad en la que residen los poderes federales, su naturaleza es federal y consecuentemente lo es también la del ordenamiento que, con base en la constitución, regula su estructura, organización y funcionamiento internos, es decir, el Estatuto de gobierno. Al ser concebido el Estatuto como una norma federal, quienes sostienen esta tesis, concluyen que su expedición debe de ser facultad del congreso de la Unión.

Conferir esta atribución a la Asamblea legislativa local sería desnaturalizar esta norma y paralelamente implicaría desvirtuar la condición jurídica del D. F., en tanto “entidad federal”.<sup>20</sup>

En este ordenamiento jurídico, se establece la estructura y forma en que debe de organizarse el territorio que ocupa la Ciudad de México (ver anexo 3).

El Distrito Federal entidad federativa, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Los habitantes del D. F. son las personas que residen en su territorio. Son vecinos del Distrito, los habitantes que residan en él por más de seis meses. Se consideran ciudadanos de la ciudad de México, los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

El Distrito Federal como capital de la República y entidad en la que se establecen los poderes de la Unión, debe contar dentro de su organización interna, con demarcaciones territoriales denominadas órganos político-administrativos. Estos órganos según la fracción III del artículo 12 deben contar con autonomía funcional para ejercer la competencia que les otorga el Estatuto de Gobierno y las demás leyes.

Se debe destacar, que al igual que el artículo 105 constitucional, aquí no se contempla como parte de una controversia constitucional a las demarcaciones territoriales, esto a pesar de que los delegados que encabezan dichos órganos político-administrativos son electos por voto directo de la gente, y cuentan con

---

<sup>20</sup> Covián Andrade, Miguel, Teoría Constitucional, segunda edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2000, p. 478.

facultades exclusivas y ciertas atribuciones que les brindan independencia del jefe de Gobierno para administrar cada delegación.

### **1.5.3 Legislación secundaria**

La Ley Orgánica contempla disposiciones de interés público, y tiene por objeto señalar la organización que va a observar la Administrar Pública del Distrito Federal. También va a distribuir y asignar las facultades tanto del jefe de Gobierno, como de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales que conforman dicha Administración.

El artículo 2 de dicha ley señala que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el D. F., la Administración Pública Central contará con órganos políticos-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

En el Capítulo III de la Ley Orgánica se contemplan a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y a los demás órganos desconcentrados. Se señala que para un ágil, eficiente y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, es posible la creación de órganos desconcentrados en los términos del artículo segundo de dicha Ley. Estos órganos están sujetos jerárquicamente el jefe de Gobierno o la dependencia que éste determine y que tendrá las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

- **La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998**

El presente ordenamiento jurídico tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la

participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás que resulten aplicables.

Sin embargo, es ponderable el hecho de que sea revisado aunque de una forma muy somera, los orígenes que condujeron a la creación de esta ley, ya que ello nos permite situarnos en su razón de ser, sus limitaciones actuales y sus perspectivas de desarrollo en un marco de mayor participación y autonomía propias.

Los diversos movimientos sociales que surgen a partir de los años 60's con motivo de la expansión del fenómeno urbanístico, mediante el proceso de ocupación irregular de tierras asentadas en la periferia de la ciudad, que eran sobre todo terrenos ejidales, comunales y públicos los cuales estuvieron acompañados por movimientos defensivos de inquilinos pobres frente a los propietarios, y de colonos, así como demandantes de tierra para mantener la ocupación del suelo, lograr la regularización de la tierra y obtener los servicios públicos esenciales.<sup>21</sup>

Este tipo de movilización popular significó el inicio de participación ciudadana no institucionalizada y que constituyó un fuerte talón de Aquiles para el gobierno de la ciudad, provocó una serie de reprimendas que a la postre originaron la agrupación generalizada de demandantes de espacio territorial por medio del Movimiento Urbano Popular (MUP) mismo que acusó vaivenes de expansión y de disuasión a partir de la satisfacción de sus demandas que el gobierno le otorgó. Desde ese entonces y hasta ahora esta aglutinación de intereses continúa con su lucha como medio de supervivencia para obtener beneficios y prerrogativas acorde a sus intereses en común.

Actores sociales como Marco Rascón, alias Superbarrio (luchador social e invasor de tierras, terrenos baldíos y edificios desocupados) tuvieron un control clientelar

---

<sup>21</sup> Pradilla Cobos, Emilio y Sodi de la Tijera, Demetrio, La Ciudad Incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal, Océano, México, 2006, p. 210.

sobre el MUP mismo que capitalizo el PRD para incrementar su influencia local y ganar un gran número de adeptos que al fin y al cabo fueron desmovilizados al actuar el gobierno con programas de gobierno destinados para este tipo de grupos emergentes.

Otro hecho significativo lo constituyó la convocatoria autónoma expresada por organizaciones sociales no gubernamentales y ciudadanas para realizar un plebiscito en el mes de marzo de 1993, destinado en convertir al D. F. en el estado 32, así como también demandar la elección democrática de sus gobernantes y la creación de un poder legislativo propio en la ciudad. Esta consulta significó el impulso a la reforma política mediante la cual se aprobó el Estatuto de Gobierno del D. F., pero más aún, se logró que la Asamblea de Representantes aprobará la ley de participación ciudadana (1995) la cual contenía la representación de la población a través de los consejos ciudadanos por delegación, elegidos por voto universal, sin la participación de los partidos políticos.

Los esfuerzos de reforma política iniciados por Cuauhtémoc Cárdenas no tuvieron el éxito esperado, sin embargo, se logró una nueva versión de la ley de participación ciudadana (26 de noviembre de 1998) en cuyo caso se dieron mayores avances en pro de la democracia en el D. F. al incluir el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; en cuanto a representación ciudadana, los consejos ciudadanos fueron transformados debido a su inoperancia en comités vecinales elegidos por voto universal, en las unidades territoriales de base, manteniendo la exclusión de los partidos políticos en el proceso de elección.

Gobierno local y ALDF, llevaron a cabo una reforma de la ley de participación ciudadana en 2004 y adecuaciones menores en 2005 y 2010 lo significativo de estas nuevas versiones lo es que se mantienen los instrumentos de participación ciudadana y se reduce el número de firmas necesarias para la convocatoria a plebiscito y referéndum. Un novedoso control ciudadano es la incorporación de las controlarías ciudadanas, en donde los ciudadanos participan en los órganos

institucionales de la contraloría, pero con la desventaja de ser seleccionados por la misma.

Por otro lado, se sustituye la consulta vecinal por la consulta ciudadana que puede ser convocada ahora por el jefe de Gobierno y solicitada por las asambleas ciudadanas. Otra novedad lo es la rendición de cuentas de los funcionarios públicos sin establecer periodicidad ni contenido y, por otro lado, se incluye al jefe de Gobierno en la audiencia pública. Al sustituir los comités ciudadanos por asambleas ciudadanas como formas institucionales de participación en las unidades territoriales (UT), éstas pueden ser convocadas verticalmente por las autoridades; situación que les resta autonomía ya que con un 0.5% de participación vecinal sesionarán sin necesidad de quórum, con lo que una pequeña minoría puede tomar decisiones a nombre de toda la unidad territorial.

El intento de garantizar la democracia participativa a través de la referida ley no guarda las expectativas deseadas, pues aun conserva el dominio de la ALDF frente a las asambleas ciudadanas, restándole personalidad y legitimidad a las segundas y, por otro lado, los partidos políticos a pesar de ser excluidos para participar, lo hacen de manera velada, valiéndose de mecanismos de presión hacia los integrantes de las asambleas, teniendo de esta forma un control corporativo clientelar que inhibe la participación real de la ciudadanía.

Ante estos hechos debemos promover activamente la más amplia participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la toma de decisiones que afecten a sus intereses de grupo, así como también a los que conciernen a la administración y desarrollo de la administración pública local. Razón de esto, se hace necesario el redimensionamiento de la actual ley de participación ciudadana que esté por encima de intereses mezquinos y cupulares que afectan los intereses legítimos de todos los ciudadanos y que permita la sana distancia entre autoridades de gobierno y partidos políticos a fin de abrir cauce a una participación social con autonomía de gestión.

- **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2010)**

De acuerdo con el artículo I el ordenamiento reglamenta las normas que la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno se relacionan con lo siguiente: (ver anexo 4).

Las aplicaciones de las normas del presente código corresponden al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Tribunal Electoral del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las autoridades electorales se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y publicidad procesal según el artículo 3 del presente ordenamiento.

Por su parte, las asociaciones políticas reconocidas por la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno y el presente código constituyen entidades de interés público, con personalidad jurídica propia. Contribuirán a la integración de la representación de ciudadanos de los órganos de gobierno del D. F. y hacer posible el acceso a cargos de elección popular, en términos del artículo 122 constitucional.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es el organismo público autónomo, autoridad electoral, de la función estatal de organizar elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. El instituto es permanente, independiente, autónomo y profesional, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

En el tema de la participación política de los ciudadanos, el código electoral dispone en su título segundo, capítulo único los derechos y obligaciones de los ciudadanos tal como lo refiere el artículo 7. Estos son: (ver anexo 5).

En cuanto al Tribunal Electoral del Distrito Federal el código determina en su artículo 143 que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Distrito Federal.

El Tribunal Electoral se regirá para su organización, funcionamiento y control; por el referido Código.

- **El Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. de 2000**

Las disposiciones contenidas en este ordenamiento, tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la administración pública del Distrito Federal, y establecer cuáles son las facultades de las unidades administrativas y de los órganos político-administrativos y demás órganos desconcentrados que integran la administración pública central y desconcentrada, con base en los principios estratégicos que regulan la organización administrativa del Distrito Federal.

El reglamento interior contempla que todos los actos y la organización de la administración pública, deben basarse en lo regulado por el Estatuto de Gobierno. Asimismo, señala que los principios rectores de dicha administración, serán la transparencia y legalidad, y se debe proveer con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, para el exacto y oportuno despacho de los negocios de orden administrativo de todas y cada una de las dependencias, unidades administrativas, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, unidades administrativas de apoyo técnico-operativo de la administración pública.

#### **1.5.4 La Administración Pública Federal**

El Distrito Federal como todo ente de gobierno, forma parte de la administración pública, las formas en que se divide ésta y cuál de ellas aplica al objeto de nuestro estudio.

- **Administración Pública Federal**

Dicha administración se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

- a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran.
- b) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.
- c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.<sup>22</sup>

El fin de la administración pública federal es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que se establecen en un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares, actúan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés, ventaja o provecho personal. La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado y depende directamente del poder Ejecutivo federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción, empresas

---

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 86.

paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.<sup>23</sup>

La administración pública federal tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa. Materialmente la ley puede atribuir por mera excepción la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes.

Corresponde a la administración pública federal llevar a cabo, concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador. La administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos los cuales pueden ser centralizados, desconcentrados y paraestatales.

- **Formas de organización administrativa**

Para entender la naturaleza jurídica del Distrito Federal es necesario examinar en primera instancia las formas de la administración pública federal. Estas formas son las siguientes: la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A ellas habría que agregar las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

---

<sup>23</sup> Ibid., p. 86.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

Las formas anteriores son las aceptadas en la legislación mexicana. El artículo 90 constitucional previene que la administración pública federal será centralizada y paraestatal.

- **La centralización administrativa. Sus componentes**

El Distrito Federal encuadra en la figura de la centralización administrativa por lo que se hará una breve explicación de esta forma de gobierno.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de órganos que la conforman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tiene facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de competencia en estado de resolución. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación.

No solo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen centralizado, sino que esa concentración llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos. Esto se logra mediante los órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores.

En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.

## **Capítulo 2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal**

El D. F. es una zona geográfica, territorial, física, con dimensiones determinadas y características específicas; los poderes federales del Estado tienen jurisdicción y competencia en todo su territorio. Por tanto, lo que define la naturaleza jurídica federal de este distrito consiste en que sobre este espacio territorial la jurisdicción federal y la local ejercen simultáneamente los poderes federales sin que esto lo obligue o lo determine a que sean la residencia de los poderes de la Unión, es decir, no deriva de los poderes de los que aloja sino más bien de una estructura prevista en la constitución que determina su existencia.

La naturaleza jurídica de un distrito o zona de un estado federal la define el tipo de jurisdicción que sobre ésta porción territorial ejercen los poderes federales; si esta jurisdicción es exclusiva se tratará de un Distrito Federal. En caso contrario, será una entidad federativa.

### **2.1 Naturaleza constitucional del Distrito Federal**

El Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas, la que existió hasta el año de 1928 basada en la Constitución de 1917, y que encargaba la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del presidente de la República y a una organización municipal de elección popular.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y la organización municipal, fue causa de frecuentes dificultades por lo que se reformó la constitución suprimiendo el gobierno del Distrito Federal y el régimen municipal, estableciéndose el sistema que implantaron sucesivamente las leyes de 31 de diciembre de 1928.

El artículo 2 del Estatuto de Gobierno del D. F. establece que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad

jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del D. F. está determinada por la mencionada normatividad desde el nivel constitucional.

El artículo 11 del Estatuto de Gobierno establece que el gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por: (véase anexo 6).

### **2.1.1 Facultades del Poder Ejecutivo Federal con relación al Distrito Federal**

El régimen presidencial mexicano como uno de los elementos estructurales de la forma de gobierno establecida en la constitución federal determina la verdadera naturaleza del régimen presidencial cuya base teórica es la división de poderes, demostrando la falsedad de la mayoría de los principios de esta teoría. En el caso concreto del D. F. los poderes que tiene el presidente de la República repercuten inevitablemente en su estructura política, jurídica y administrativa.

La figura del jefe del Ejecutivo es fundamental en nuestro sistema de gobierno (presidencialista), motivo por el cual sus decisiones impactan de muy diversas formas a los habitantes del país, situación a la que no escapan los habitantes del Distrito Federal, máxime que es aquí donde residen los tres poderes de la Unión.

De ello da cuenta lo establecido en diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, documento que acusa la fuerte presencia de tal figura.

En tal sentido, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está facultando como lo establece el artículo 32 del ordenamiento del Distrito Federal para: (véase anexo 7).

También, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el presidente de la República o a solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal, según se desprende del artículo 34 del ordenamiento local.

El numeral 35 del mismo ordenamiento establece que el presidente de la República será informado permanentemente por el jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto a la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes. Podrá instruir al jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública. En el caso de que el jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública. El presidente de la República podrá solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al procurador general de justicia del D. F., información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y ejercerá las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política.

### **2.1.2 Gobierno del Distrito Federal**

El artículo 8 del Estatuto de Gobierno señala como autoridades locales del gobierno del Distrito Federal a:

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (y sus órganos encargados de la función judicial).

- **La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

Desde su creación (1988), la Asamblea de Representantes surge de la necesidad de lograr que los habitantes del D. F. contaran con un órgano de representación, a la cual se le han ido añadiendo facultades hasta haber logrado hacerla un órgano casi legislativo. En la actualidad la Asamblea, cuyos miembros son electos por sufragio popular se ha consolidado como un órgano de despresurización de las demandas sociales que exige la ciudadanía del Distrito Federal. De igual manera, este órgano legislativo requiere que se le dote de mayores facultades para aprobar los montos de endeudamiento del gobierno de la ciudad, así como también que amplíe sus capacidades para que legisle en materia de responsabilidades de los servidores públicos locales, que el congreso de la Unión deje de legislar en materia de seguridad pública y sea la ALDF la que suscriba esta responsabilidad.

Es de reconocerse que también se le ha otorgado mayor autonomía o potestad gubernativa y legislativa al Distrito Federal por conducto de la ALDF.

Este órgano de gobierno ha venido a representar los intereses de las distintas fuerzas políticas de la capital de la República, en tanto que intereses de las distintas ideologías de sus habitantes. Lo cual dio como resultado, en sus inicios, a la alternancia en el poder legislativo, propiciando la llegada de una fuerza distinta ( PRD) a la que hasta en ese entonces prevalecía (PRI).

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

La Asamblea Legislativa tiene facultad, según el artículo 42 para:

- I. Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al jefe de Gobierno del D. F., para el solo efecto de que ordene su publicación.
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del D. F. Dentro de la ley de Ingresos no podrá incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del D. F. Las leyes federales no limitarán la facultad del D. F. para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del D. F. estarán exentos de las contribuciones señaladas.
- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del D. F.
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea.
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.

- VI. Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el D. F., que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.
- VII. Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F., la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia.
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al D. F., ante el congreso de la Unión.
- IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el D. F. para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.
- XI. Legislar en materia de administrar pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.
- XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad, prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social.

- XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del D. F.
- XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abastos, y cementerios.
- XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XVII. Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
- a) El procurador General de Justicia del Distrito Federal.
  - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.
  - c) El presidente de la CDH del D. F., y
  - d) El contralor general de la administración pública del Distrito Federal.

- XVIII. Citar a servidores públicos de la administración pública del D. F. para que informen al pleno o las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.
- XIX. Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de Estatuto y demás disposiciones aplicables.
- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.
- XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.
- XXII. Conocer de la renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias.
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo.
- XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los magistrados del tribunal de lo contencioso administrativo del D. F.
- XXV. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como cualquiera otra dependencia o

entidad por conducto de su mesa directiva, la comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que disponga las leyes correspondientes.

XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad.

XXVII. Remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto de Gobierno del D. F. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

XXVIII. Designar, a propuesta del jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los jefes delegacionales.

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del jefe de Gobierno, los jefes delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y

XXX. Las demás que le otorgan la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la ley orgánica de la Asamblea Legislativa. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si

del examen que realice la contaduría mayor de hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley. La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la comisión de gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio, tal como lo ordena el artículo 43.

Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social, educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes, según dicta el numeral 44 del ordenamiento local.

- **El Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

Con la reforma política de 1996 se elimina la figura del jefe del Departamento del Distrito Federal para dar paso a una figura democráticamente electa como lo es el jefe de gobierno del D. F. Sin duda alguna, el 6 de julio de 1997, fecha en que fue electo el jefe de gobierno referido, consolida un avance democrático para la ciudad.

Por otra parte, el artículo 52 determina que el jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en su persona. Será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos del Estatuto de Gobierno y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años.

Son causas para la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, según dicta el artículo 66 las siguientes: (ver anexo 8).

Las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal establecidas en la sección II del artículo 67 del Estatuto de Gobierno son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa.
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión.
- IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al D. F.
- V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.
- VI. Nombrar y remover al presidente de la junta de asistencia privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley.
- VII. Nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto.
- VIII. Proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar las del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- IX. Proponer al presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.
- XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.
- XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente.
- XIII. Enviar a la comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la cuenta pública del año anterior.
- XIV. Someter a la consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos de D. F.
- XV. Informar al presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes.
- XVI. Formular el programa general de desarrollo del D. F.
- XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del D. F.
- XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes

trimestrales sobre la ejecución y el cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del D. F.

- XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D. F., de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes.
- XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:
  - a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el D. F.
  - b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del D. F.
  - c) La determinación de la división del D. F. en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas.
  - d) La creación de establecimientos de formación policial.
- XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.
- XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

- XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite.
- XXIV. Administrar la hacienda pública del D. F. con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia.
- XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y municipios, y de concertación con los sectores social y privado.
- XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del D. F., en los términos de las leyes.
- XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la ley general del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.
- XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del congreso de la Unión.
- XXIX. Proporcionar a los poderes federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XXX. Convocar a plebiscito en los términos de Estatuto de Gobierno y demás disposiciones aplicables.

- **El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (y sus órganos encargados de la función judicial)**

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale, la ley regulará

también su organización y funcionamiento, con base en el artículo 76 del Estatuto de Gobierno.

### **2.1.3 Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal**

A partir de la ley orgánica del Distrito Federal del año 1970 y hasta la fecha las delegaciones políticas dejaron sin razón alguna de ser “políticas” para denominarlas simple y llanamente delegaciones del D. F.; muy probablemente esta anulación reflejó en su esencia las limitaciones que entrañarían el ser consideradas como delegaciones políticas, ya que este segundo calificativo conlleva necesariamente a una actitud que sobresale de la esfera eminentemente administrativa, para incursionar en los ámbitos de la negociación o mejor dicho en procurar la relación de lo esperado y lo posible con la imaginativa de poder establecer el diálogo y consenso permanentes entre gobernantes y gobernados.

Esta paradoja puede explicar el carácter limitativo y excluyente de la forma en llevar a cabo las limitadas funciones de los actuales jefes delegacionales que no son en la práctica más que un complejo burocrático-administrativo que como órganos desconcentrados se convierten en simples receptores de las demandas interpuesta por la ciudadanía; que aun cuando en el artículo 104 del Estatuto de Gobierno, enuncia un órgano político-administrativo pero lo limita al denominarlo genéricamente delegaciones.

En su artículo 104 del referido Estatuto de Gobierno, determina que la Administración Pública del Distrito Federal, contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial para los efectos del Estatuto y sus leyes las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

La Asamblea Legislativa establecerá en la ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de delegaciones, su ámbito territorial y su identificación normativa.

A su vez el artículo 105 señala explícitamente que, cada delegación se integrará con un Titular al que se le denominará genéricamente jefe delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directamente cada 3 años, según lo determine la ley, así como los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

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

La elección de los jefes delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los diputados a la Asamblea Legislativa del D. F. El encargo de los jefes delegacionales durará tres años.

En la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos, el jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

Las delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias.

Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

Los jefes delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la delegación.

- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras.
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras delegacionales y con el gobierno de la ciudad.
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el D. F. y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación.
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.
- VII. Proponer al jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la delegación.
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del D. F. que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación.
- IX. Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del servicio civil de carrera.
- X. Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables.

## **2.2 Poder Legislativo**

Mucho se ha cuestionado el doble carácter que posee en el ámbito competencial el poder legislativo, ya que por una parte el congreso de la Unión tiene un ámbito de acción federal y, por otra, lo hace en el ámbito local para los asuntos relativos al D. F.; es decir que funciona como “legislatura local” en el D. F., ya que es la propia carta magna, quien atribuye a la cámara de diputados la facultad exclusiva de poder aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos que en su caso requerirá el gobierno del D. F.

Este doble carácter enfrenta el inconveniente para poder legislar para los asuntos de los ciudadanos capitalinos el que no se tenga una real representación política en los asuntos político-administrativos que le confieren exclusivamente al D. F.

De esta manera el congreso de la Unión justifica su accionar, por encontrarse en la ciudad de México el asiento de los poderes, por lo que aducen que, de contar con un congreso local amplio, éste, produciría un conflicto de jerarquías razón por la cual se observa la cerrazón del gobierno federal en impedir que las autoridades locales y en consecuencia los ciudadanos capitalinos, mantengamos cercenados nuestros derechos en el goce democrático.

### **2.2.1 Representación política en la Asamblea Legislativa**

Para poder ubicar el ámbito competencial de la ALDF es importante señalar su esencia misma ya que así se podrá entender y comprender la idea central que justifica su creación. La base de sustento de la mencionada Asamblea está concebida para ser un órgano de representación ciudadana en el D. F.; como tal se integra por 66 diputados locales, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional, el espíritu al que se alude se sustenta en la decisión política del Estado mexicano para fortalecer el pluralismo político y el pluripartidismo, basado en la atención hacia las mayorías.

La idea de llevar a cabo la participación ciudadana en el gobierno del D. F. se remonta al 20 de abril de 1997 fecha en la que se ventiló en comisiones de la Cámara de Diputados la propuesta para dar una mayor participación política a la ciudadanía capitalina a través de tres mecanismos:

- a) Creación de la Asamblea con fortalecimiento de las organizaciones vecinales.
- b) Perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración pública del D. F.
- c) Organización de un poder judicial independiente e inatacable.

Una vez calificada la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), se aprobó por la Cámara revisora el decreto en el que aparece publicado en el diario oficial de la federación de fecha 10 de agosto de 1987, la constitución de la referida Asamblea.

La función legislativa del D. F. corresponde a la ALDF en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ALDF tiene facultad, según el artículo 42 para:

- I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos.
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- III. Formular su proyecto de presupuesto.

- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública.
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del D. F. que le remita el jefe de Gobierno, para su examen y opinión.
- VI. Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el D. F., que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.
- VII. Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del D. F.
- X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.
- XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

- XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.
- XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad, prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social, la salud, la asistencia social y la previsión social.
- XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo.
- XV. Regular la presentación y la concesión de los servicios públicos.
- XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico y deportivo.
- XVII. Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
  - a) El procurador general de Justicia del Distrito Federal.
  - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el D. F.
  - c) El presidente de la comisión de Derechos Humanos del D. F., y
  - d) El contralor general de la Administración Pública del D. F.

- XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del D. F. para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.
- XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.
- XXII. Conocer de la renuncia del jefe de Gobierno del D. F., la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias.
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno del D. F., por una renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo.
- XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del D. F. y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.
- XXV. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la procuraduría general de justicia del D. F., con la comisión de derechos humanos del D. F., así como con cualquiera otra dependencia.
- XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la Nación o a la humanidad.

XXVII. Remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto de Gobierno.

XXVIII. Designar, a propuesta del jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los jefes delegacionales.

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del jefe de Gobierno, los jefes delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.

Para la revisión de la cuenta pública, la ALDF dispondrá de un órgano técnico denominado contaduría mayor de hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la ley orgánica de la ALDF. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la contaduría mayor de hacienda apareciera discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe de Gobierno del D. F. a la comisión de Gobierno de la ALDF dentro de los diez primeros días del mes de junio, así lo ordena el artículo 43.

Las leyes y decretos que expida la ALDF, se sujetará a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social, educativa, salud, asentamientos humanos, protección del ambiente, preservación

y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes, según dicta el numeral 44 del ordenamiento local.

Un primer inicio para llevar en sentido correcto la ampliación de facultades legislativas de la ALDF, lo sería el que pudiese elaborar su propio Estatuto de Gobierno lo cual representaría el primer acto de autonomía de la propia ALDF, ya que dicho documento sería el equivalente a las Constituciones Políticas de los Estados o en un mejor sentido a las Constituciones Políticas Estadales.

Es cuestionable que el Estatuto de Gobierno sea elaborado por el Congreso de la Unión; pues éste no puede disponer que ambas cámaras determinen sobre la elaboración del referido Estatuto; ya que este es un asunto que compete únicamente a los capitalinos, por lo que estos al ver cercenados sus derechos se consideran como “ciudadanos de segunda” frente al resto de ciudadanos de otras entidades. Es por ello que autoridades locales y ciudadanos capitalinos estén a favor de la creación de una Constitución local para el Distrito Federal.

### **2.2.2 Representación política en el Congreso de la Unión**

Los poderes de la Unión tienen una participación relevante y trascendental tanto en la vida jurídica como social del Distrito Federal, por esto a continuación detallamos las atribuciones que corresponden a cada uno de ellos en relación con el gobierno de la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 24 del Estatuto estipula que al Congreso de la Unión corresponde:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la ALDF.

- II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos del D. F.
- III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

En caso de remoción del jefe de Gobierno del D. F., corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

### **2.3 Poder Judicial**

El poder Judicial está compuesto por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente así como por los jueces de primera instancia tal como lo señala el artículo 122 constitucional en su base cuarta.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo.

Los miembros restantes serán: un Magistrado y dos jueces elegidos por mayoría de votos de las dos terceras partes del Pleno de Magistrados; uno designado por el jefe de Gobierno del D. F. y otros dos nombrados por la ALDF.

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus meritos profesionales en el ámbito judicial. Duraran cinco años en su cargo y serán sustituidos de manera escalonada, así como también, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los jueces del Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. También determinará el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que integren el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo. Lo anterior tal como lo establece el artículo 122 constitucional en su base cuarta fracción II.

La innovación del Consejo de la Judicatura aprobada por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1994, ha permitido de manera depurada llevar a cabo las funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del poder judicial a efecto de que permita una adecuada organización interna, ya que anteriormente no era posible llevar a cabo un sistema depurado que tuviese el grado de eficiencia alcanzado hasta ahora, razón por la cual se justiprecia el alcance de dicho Consejo, ya que también velará en todo momento por la autonomía en los órganos del poder judicial así como también por la independencia e imparcialidad de sus miembros que lo integran.

### **2.3.1 Instituciones del Poder Judicial del Distrito Federal**

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por:

- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,
- el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, y
- Jueces y demás órganos que su ley orgánica señale.

La ley regulará también su organización y funcionamiento, con base en el artículo 76 del Estatuto de Gobierno.

### **2.3.2 Administración de Justicia en el Distrito Federal**

El problema de la inseguridad que asecha a la ciudad es un fenómeno que se generaliza hacia todas las latitudes que conforman nuestra nación, lamentablemente a lo largo de diez años que el PAN asumió la Presidencia de la República; la oposición reprobó las administraciones del ex presidente Fox y del ahora presidente Felipe Calderón Hinojosa. PRI y PRD en voz de sus coordinadores, tanto en la cámara de diputados Francisco Rojas como en el Senado Carlos Navarrete, respectivamente, han venido sosteniendo que nuestra nación vive sumida en la desigualdad social y el desempleo por lo que podría empujar al país a la inestabilidad económica y a la profundización de la inseguridad.

Como bien es sabido el presidente de la República tiene un peso político en los destinos de la ciudad y, por tanto, el que Felipe Calderón dirija sus objetivos en la guerra contra el narcotráfico con saldos negativos, significa que repercuten sus acciones de manera muy marcada y en forma negativa lacerando la paz social a todos quienes habitamos el D. F.

La ciudad se ha visto empañada por la inseguridad y los signos de violencia, por lo que cada día se ha vuelto más marcado el pánico entre los ciudadanos; al igual que se ven menguados el respeto a sus derechos fundamentales, lo que refleja en consecuencia la ineptitud del gobierno federal y sus repercusiones en el ámbito local.

La falta de oportunidades, el desempleo, la crisis económica, la drogadicción, la corrupción policíaca y la ineficiencia del aparato judicial, contribuyen en buena medida a un malestar ciudadano de inseguridad pública. Por lo que es importante señalar la actitud que deben tomar frente a esta situación de manera decidida las autoridades de gobierno y en especial el secretario de seguridad pública.

El problema puede ser atacado mediante un plan de seguridad integral para el Distrito Federal que involucre al jefe de Gobierno, al procurador de Justicia del Distrito Federal, a los diputados locales, a los jefes delegacionales; así como también al presidente de la comisión derechos humanos del Distrito Federal y a la sociedad civil.

Han pasado muchos años en que la solidaridad demostrada por la sociedad civil en el terremoto de septiembre de 1985, brilla por su ausencia; de ahí que se proponga el diseño de una política de seguridad pública integral con la esperanza de que en su instrumentación se consiga el éxito esperado.

Cabe señalar que en Distrito Federal desde el punto de vista jurídico el tema “seguridad”, corresponde a la secretaría de seguridad pública quien sustituyó a la extinta secretaría de protección y vialidad. Si bien es cierto que la seguridad pública depende del gobierno, también es cierto que el ciudadano capitalino debe contribuir tomando conciencia del problema e involucrándose en las acciones y estrategias que determine la autoridad policíaca tomando en cuenta los planes de seguridad que se han diseñado para cada una de las 16 delegaciones. Y que en este caso se integren al plan de seguridad integral para el D. F. propuesto.

#### **2.4 Organismos constitucionales autónomos**

Un hecho relevante y trascendental en la vida de la ciudad lo es la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal; así como del Tribunal Electoral del Distrito Federal ya que estas dos instituciones de relativa creación (1999) representan un avance político en la localidad y, por vez primera los habitantes de la capital del

país cuentan con dos órganos autónomos y una normatividad propia para la organización, vigilancia y defensa de los derechos electorales en las elecciones locales a través del Código Electoral del Distrito Federal respectivo.

No obstante lo anterior, especialistas en derecho electoral como es el caso de Miguel Covián Andrade, ex presidente del TEDF, quien considera que la legislación existente para estos dos organismos autónomos todavía acusa vacíos importantes en sus procedimientos por lo que deben ser perfeccionados para poder dotar a ambos órganos electorales de un andamiaje normativo acorde a los requerimientos que demanda el derecho positivo electoral vigente y que a su vez permita mantener la credibilidad e independencia en sus decisiones para garantizar autonomía, equidad y justicia electoral a los ciudadanos, partidos políticos y sus candidatos.

Partimos de la base que toda reforma política entraña la decisión de fortalecer el Estado de derecho y robustecer las formas de organización democrática que definen y rigen nuestra convivencia social. En este sentido, estamos convencidos de que en la actualidad tenemos condiciones que no se habían presentado en nuestra historia para avanzar constructivamente en la reforma política integral de la capital que permita de manera definitiva garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y demandas de esta compleja urbe, y a su vez, concretar el ejercicio de los derechos que como ciudadanos deben corresponder en igualdad de condiciones como a los ciudadanos residentes en las otras entidades federativas.

Dentro de este marco, el papel de las autoridades electorales es fundamental, pues aunque se ha dado un gran paso al instituir las, es necesario buscar los esquemas y mecanismos que hagan todavía más efectivo su funcionamiento, para así contar con organismos que se ajusten a los cambios y exigencias de la sociedad. El marco jurídico que dio forma y sentido al TEDF ha sido cuestionado, en repetidas ocasiones, por voces que han expresado la idea de que este órgano

en realidad debería formar parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a semejanza del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dichas voces sostienen que el carácter jurisdiccional de los tribunales electorales no tiene porqué estar separadas del ámbito judicial, ya que en un régimen republicano el poder Judicial es uno de los tres poderes que integran la estructura de gobierno.

Por lo que hace al TEDF, de acuerdo a la legislación, es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

Entre sus principales atribuciones, se encuentran resolver entre otras cuestiones las siguientes;

- Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes.
- Las impugnaciones en los procesos de plebiscito.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el TEDF y sus servidores.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y del Distrito Federal y sus servidores.
- La determinación e imposición de sanciones en la materia.

El establecimiento del IEDF y, en su momento, del TEDF como órganos de carácter autónomo en materia electoral fue la mejor respuesta para recuperar la confianza pública en la legitimidad, transparencia y efectividad del proceso electoral, al ser órganos especializados, por lo que realmente se puede aducir que en los procesos electorales están obligados a garantizar la libre emisión del voto ciudadano y la solución de las controversias en la materia.

Derivado de las anteriores consideraciones, el verdadero papel que debe jugar el TEDF frente al tema de la Reforma Política es buscar los mecanismos que lo fortalezcan y consoliden como una instancia autónoma y como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

El primer paso hacia la consolidación de este Tribunal, es hacer de él un órgano cada vez más técnico y especializado. Dicha especialización debe partir del reconocimiento de los ámbitos que entraña la autonomía del propio tribunal. En este sentido, debe quedar claro que esta autonomía no se refiere únicamente a la independencia que debe observarse al dictar sus resoluciones, sino también, como lo precisa el artículo 116 constitucional, la autonomía se refiere a su funcionamiento. Esto no quiere decir otra cosa que el TEDF goce del ejercicio encomendado, con plenas facultades administrativas, orgánicas, financieras y jurisdiccionales que sin sujeción jerárquica estén determinadas por la Constitución.

Existen aspectos fundamentales respecto a la autonomía del TEDF en los que conviene tomar en cuenta:

- Autonomía financiera, a través de la cual se garantice su independencia financiera por la vía de un dispositivo jurídico, sin que esto implique prerrogativas personales de ningún tipo para sus integrantes más que las expresamente señaladas por su ley orgánica.

- Autonomía política orgánica, en la que se resalte la inamovilidad y la no reducción del encargo de sus titulares, aparejada al establecimiento de un servicio civil de carrera.

El control jurisdiccional en materia electoral se reduce a la llamada justicia electoral. Para coadyuvar en el funcionamiento de las instituciones democráticas, por lo que se exige a los servidores judiciales de este ámbito electoral desempeñen sus actividades de manera imparcial y en forma expedita. Así mismo, es importante señalar que las autoridades electorales surgen a partir de la necesidad de legitimar y transparentar el desarrollo de los procesos electorales para garantizar a la ciudadanía el respeto al voto emitido, por lo que resulta indispensable que las autoridades electorales no estén sujetas a decisiones y presiones de oportunidad política que varié el sentido de justicia electoral.

En este sentido es importante señalar que la reforma política del D. F. adquiere gran relevancia para la vida de la capital, la cual sin duda tendrá que ser incluyente con objeto de que dicha reforma sea aceptada y respetada al estar legitimada por las nuevas inquietudes expresadas en la arena política.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es la autoridad en materia electoral, por lo que independientemente de sus decisiones y autonomía en su funcionamiento y profesional desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El consejo general será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros de la ALDF y los representantes de los partidos políticos: la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto del servicio profesional electoral, que con base en ella apruebe el consejo general, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

### Capítulo 3 La participación política de los ciudadanos en el Distrito Federal

Emilio Portes Gil, expidió una ley orgánica del Distrito y de los territorios federales el 31 de diciembre de 1928. Con tal disposición se creaba el departamento del Distrito Federal con la misma extensión territorial establecida en los decretos porfiristas. El antecedente de esta ley era la reforma a la constitución promovida por el presidente Calles el 14 de agosto del mismo año; según esta reforma se facultaba al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito y los territorios y se señalaba que su gobierno estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

El territorio se organizaría a partir de un departamento central formado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones.

La figura del gobernador desaparecía y en su lugar el gobierno del Distrito Federal lo ejercería el presidente de la República quien lo haría, por medio de un jefe del Departamento Central, que podía nombrarse y removerse libremente. El jefe del Departamento se auxiliaría con el nombramiento de delegados y subdelegados. De esta manera, los ciudadanos capitalinos perdieron la oportunidad de participación auténtica con la autoridad gubernamental.<sup>24</sup>

No obstante lo anterior, a partir de la instalación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (31 de diciembre de 1928) se tuvo la encomienda gubernamental de representar los intereses de los diversos sectores de la población, a fin de recibir de ellos opinión, consulta, denuncia y vigilancia de la función pública del Distrito Federal.

Con las diversas adecuaciones a dicho Consejo, como la del año de 1970 en la que se dejó de tener una representación sectorial para ser integrado por juntas

---

<sup>24</sup> De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, *Op. cit.*, p. 15.

vecinales, formado por 20 ciudadanos en cada delegación, su eficacia siempre fue ampliamente cuestionada por carecer de la autonomía que debería tener frente a la autoridad gubernamental ya que dependía del Jefe del departamento del Distrito Federal.

A partir del año 1977 con la reforma política impulsada por el presidente José López Portillo, se estableció que para favorecer la participación ciudadana se incluyera en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, un capítulo en específico que tratara de su participación política bajo las modalidades de iniciativa popular y el referéndum.

Iniciado el año de 1980, se estableció que un ciudadano electo democráticamente desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo motivo por el cual se llevaron a cabo sin la participación de los partidos políticos la elección de asociaciones de residentes, así como jefes de manzana de cada colonia, barrio o unidad habitacional; dichos presidentes de asociaciones de residentes de cada jurisdicción en cada una de las 16 delegaciones, formaron junta de vecinos y los presidentes de éstas, constituyeron el mencionado Consejo Consultivo, órgano de colaboración vecinal y ciudadana que se coordinó con el jefe de departamento del Distrito Federal.<sup>25</sup>

Como es de señalarse la autoridad gubernamental ha tratado infructuosamente en hacer llamados de participación ciudadana, vía consejos consultivos, asociación de residentes, de vecinos y de presidentes de comités vecinales a través de sus delegaciones y de la propia jefatura de gobierno. Pero lo que impide su debida conformación obedece básicamente a que dicha autoridad solo ha mostrado interés en apoyar o legitimar la gestión social vía el partido en el poder desconociendo a grupos y organizaciones independientes, aún cuando éstos representen un reclamo legítimo y popular de la sociedad civil.

---

<sup>25</sup> González Casanova, Pablo, Gobierno y sociedad civil, Editorial El Caballito, México, 1987, p. 256.

Con la creación de los consejos ciudadanos contenidos dentro de la ley de participación ciudadana en el Distrito Federal, mediante el decreto publicado el 12 de junio de 1995 en sustitución del Consejo Consultivo de la Ciudad de México se pretendía una cercanía más estrecha de colaboración entre gobernantes y gobernados; así como una representación más auténtica de parte de la ciudadanía capitalina.

El derecho a la ciudad, entendido como la mejor garantía para que todos los habitantes del D. F. puedan acceder con equidad y en igualdad de circunstancias a los servicios básicos (educación, transporte, salud, agua, recreación y esparcimiento) para poder vivir en mejores condiciones, es un reclamo legítimo que el gobierno debe atender de manera prioritaria, ya que éste solo ha visto la problemática como un asunto de orden financiero, y no como un fenómeno sociológico que incide directamente en la población.

Bajo esta óptica, la ciudad carece de una administración con proyecto social y urbanístico en el mediano y largo plazo ya que hasta hoy no se conoce un plan integral de desarrollo que involucre a la autoridad gubernamental con los asuntos socioeconómicos de la misma. Bien es sabido que la planeación es instrumento fundamental para una mayor convivencia entre gobernantes y gobernados; no obstante existen líderes políticos que ocupan cargos públicos en la administración del D. F. que prefieren enfrentar los retos del futuro a partir de su propia óptica, desconociendo los principios básicos de la Administración, acusando deficiencias en la aplicación de los criterios arriba señalados y que limitan la eficiencia administrativa como herramienta para beneficio de la colectividad.

La planeación integral es un proceso que se inicia con el establecimiento de objetivos y metas, la definición de estrategias y políticas para conseguir el desarrollo de planes o programas de acción más concretos.

Además de identificar objetivos, metas, estrategias, programas y sistemas de evaluación debe identificar actores y cargas de trabajo de cada uno de ellos; de igual manera coadyuvar al establecimiento de un sistema de toma de decisiones racional en niveles intermedios de gobierno que contribuyan a despersonalizarlo y desconcentrarlo, por lo que una vez establecidas las metas y objetivos, los responsables de tomar decisiones pueden tomarlas, sin esperar necesariamente “línea” del jefe inmediato.

En la actualidad el D. F. carece de un sistema integral de planeación, por lo que difícilmente se pueden alcanzar metas a mediano y largo plazo lo cual produce que el Jefe de Gobierno se constituya de manera inmediata como un elemento sustantivo en la toma de decisiones centralizada del gobierno del Distrito Federal. Es por ello que mediante el esquema de planeación tradicional conocido como programación, se formula un plan general apoyado en 16 programas delegacionales denominados Programas Operativos Anuales (POA's) con los que se lleva a cabo la conducción administrativa y orgánica de la capital.

En tal situación, se alude a que los Comités Vecinales, de reciente creación, velen en forma auténtica no solo en la asignación de prioridades en sus demarcaciones territoriales, sino que también cuenten con el apoyo de los demás Comités Vecinales para la integración de un “Plan Integral de Desarrollo de la Ciudad de México” que satisfaga a plenitud los requerimientos que exige ella y por ende los ciudadanos que la habitan. Por esta razón, se propone que se erija un “Comité Superior Vecinal de la Ciudad de México” que estaría integrado por un presidente surgido de los 16 comités vecinales de cada una de las delegaciones elegido democráticamente con el apoyo de IEDF.

De igual manera, la democratización de la vida política conllevará a una participación ciudadana muy activa por lo que se propone introducir mecanismos de consulta popular, tales como el referéndum o el plebiscito.

### **3.1 Participación ciudadana en los procesos electorales**

Mucho se ha insistido respecto a la escasa participación política de la ciudadanía. Tal vez por la propia configuración político-administrativa de la ciudad, los espacios de participación se acotan aun más; lo cierto es que este fenómeno todavía no supera las expectativas deseadas de participación política a pesar de las adecuaciones que en materia de participación el gobierno del Distrito Federal ha emprendido para paliar este rezago participativo en los aspectos inherentes a la administración del D. F.; sin embargo cabría preguntarse: ¿Qué es en realidad lo que verdaderamente inhibe la participación política ciudadana? Sobre el particular nos parece justo señalar la existencia de dos grandes vertientes en que se focaliza el problema.

En efecto, por un lado está la postura que sustenta la idea de convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación, con las prerrogativas constitucionales que le son propias para poder vivir democráticamente, y por el otra, quienes sostienen que la forma a seguir debe sustentarse en el actual sistema que nos rige, mismo que data desde hace más de 80 años.

Ante la necesidad de dar cauce al reclamo ciudadano en poder participar de manera amplia en todos y cada uno de los asuntos que afecten a la organización política y convivencia social. Existe la postura política que ha venido adoptando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en su caso la voluntad del jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubon, en el sentido de crear para la ciudad la Constitución del Distrito Federal, sustituyendo para ello el actual Estatuto de Gobierno que rige en la ciudad. De igual manera, existen posiciones en las que se pretende conservar el actual sistema de gobierno tomando como premisa que los derechos políticos y de participación ciudadana no están limitados, pues los ciudadanos capitalinos tienen garantizado su voto para elegir Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales, Diputados Locales, Jefe de Gobierno y Delegados por lo que según esta posición no se cercena ningún derecho ciudadano. Situación que bajo esta óptica mantendría el escaso y paulatino

detrimento de participación ciudadana, lo cual a estas alturas parece un tanto alejado de la realidad pues esta falacia conlleva a registrar de manera permanente un alto costo en el proceso democratizador de la ciudad.

Un punto que no pretendemos soslayar es el referido a la participación ciudadana en la administración pública local. Como hemos referido en el planteamiento original de nuestra tesis, sin una verdadera reforma política para el Distrito Federal, encontraremos una espiral sin salida, sustentada en base a la acción gubernamental, es decir, la persistencia de manera sistemática en disuadir el ejercicio administrativo mediante una escasa participación ciudadana. Lo anterior se explica al conformarse un aparato burocrático que no atiende a lealtades emanadas con la ciudadanía pues obedecen más al compromiso contraído con su partido y con el funcionario político que los eligió para ocupar el cargo; provocando con ello una ausencia de compromiso frente a la ciudadanía quien a su vez acusa una vez más los estragos de una conformación político-administrativa de las autoridades que lo gobiernan, alejada de sus necesidades que los lleva a ocupar el cargo a partir de ese voto de confianza depositado en el partido y en el personaje que lo representa.

Debe señalarse que al excluir la participación abierta de los partidos políticos en la elección de los Consejos Ciudadanos se alienta la participación unipersonal del individuo como representante de la sociedad lo que inhibe la conciencia político-ideológica entre partidos. Ciertamente es que la figura de los consejeros autónomos radica en su imparcialidad, pero no debe serlo, a costa de una ideología política pues es en ésta donde se reafirman valores, principios y compromiso social.

Con fecha 24 de octubre del 2010 se inició la jornada electoral vecinal, en la que el Instituto Electoral del Distrito Federal, así como autoridades de gobierno convocaron a los ciudadanos para que participaran en el proceso de elección de comités ciudadanos y Consejeros de los Pueblos.

En la gaceta oficial del gobierno capitalino se señaló que los comités electos por la ciudadanía permanecerían en el cargo en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2010 y el 30 de septiembre de 2013, dichos comités o consejos estarían conformados por 9 integrantes, siempre y cuando solo se haya registrado una sola fórmula, en cuyo caso, su integración sería con 5 ciudadanos.

En la misma gaceta se señaló que las fórmulas que hayan obtenido su registro podrían realizar actos de promoción del 7 al 20 de octubre de 2010, y en la cual deberían presentar sus proyectos y propuestas para contribuir al mejor desarrollo de su entorno; ahora bien, de acuerdo al artículo 86 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal el Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la unidad territorial; los comités ciudadanos cuentan con las siguientes funciones:

- Representar los intereses colectivos de las colonias y los habitantes de la unidad territorial.
- Conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su unidad territorial.
- Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana.
- Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial.
- Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente.
- Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la unidad territorial.

- Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana.
- Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la unidad territorial.
- Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la administración pública del Distrito Federal.
- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica.
- Emitir opinión sobre los programas de las coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia.
- Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.
- Recibir información de la administración pública del Distrito Federal, y las demás que le otorgue la organización vigente del D. F.

De acuerdo a los artículos 91 y 92 de la Ley de Participación Ciudadana del D. F. las coordinaciones o áreas de trabajo específicas que se otorgan a cada uno de los integrantes de los Comités Ciudadanos para su coordinación interna son los siguientes:

- Coordinación interna
- Coordinación de seguridad ciudadana y prevención del delito.
- Coordinación de desarrollo social urbano y medio ambiente.
- Coordinación de desarrollo económico.
- Coordinación de protección comunitaria.
- Coordinación de comunicación y cultura cívica.

De acuerdo al artículo 117 de la referida ley, tienen derecho los integrantes de los Comités Ciudadanos a:

- Hacerse cargo de una coordinación o área de trabajo del Comité Ciudadano.
- Promover y coordinar las comisiones de apoyo comunitario formadas en la Asamblea Ciudadana.
- Participar en los trabajos y deliberaciones del Comité Ciudadano.
- Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité Ciudadano.

De igual manera, el artículo 126 de la mencionada ley, se señala que el Consejo Ciudadano es la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal; el consejo ciudadano se integra con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la demarcación territorial.

A su vez, el artículo 130 de tal ley, indica que pueden convocar a reunión al Consejo Ciudadano:

- El jefe delegacional.
- El jefe de gobierno.

En su artículo 135 de la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala que el consejo ciudadano está facultado para:

- Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial.

- Informar a las autoridades del Distrito Federal y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados.
- Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados.
- Sugerir nuevos servicios.
- Informar permanentemente a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.

Es bien cierto que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene necesariamente que verse presionado en dirimir actos de resoluciones electorales que se encuentran en conflicto en un tiempo muy corto. Esto conllevaría a que los resolutiveos que emitiera el referido Tribunal fuesen “cocinados al vapor”; sin embargo, también sería congruente que se estableciera una fecha límite para los resolutiveos del Tribunal en cuestión; ya que la incertidumbre que provoca en los ciudadanos participantes en estos procesos de elección, desalienta por mucho el que los resolutiveos tarden demasiado en tener el veredicto inatacable que concede el tribunal electoral.

Finalmente el gobierno del Distrito Federal integró pese a algunas inconformidades de parte de las planillas que participaron en el proceso de elección a los 1815 comités ciudadanos, que conforman el total de los integrantes que en este proceso intervinieron.

La participación política de los ciudadanos en el Distrito Federal es una medida urgente para avanzar hacia la profundización de la democracia, para promover y alentar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, significando la importancia de la responsabilidad en las decisiones, en la planeación, diseño, evaluación, exigibilidad y rendición de cuentas, por encima de

los intereses de partido o de grupo, la construcción de una ciudadanía plena, consciente, activa, que desarrolle las competencias cívicas necesarias para contribuir, junto con otros actores políticos y sociales.

Actualmente, en el plano de los gobiernos locales es donde se desarrollan las prácticas más fecundas de concreción de políticas públicas eficientes, entendidas como aquellas capaces de promover una redistribución del ingreso y una efectiva democratización en las relaciones Estado-sociedad civil, a través de las más diversas prácticas de participación ciudadana en la elaboración, gestión y control de las políticas desarrolladas por tales gobiernos. Si bien no existe una sola fórmula para un buen gobierno, hay cinco desafíos por responder, que son componentes básicos de toda matriz socio-política:

- El fortalecimiento de la política.
- El fortalecimiento de los partidos y asociaciones políticas locales.
- El fortalecimiento de la administración pública local.
- La representatividad y el fortalecimiento de la sociedad civil.
- La reforma del Distrito Federal.

La estrategia principal para lograr una gobernabilidad participativa reside en el potencial social del gobierno, basado en una sociedad bien informada y una ciudadanía activa que articula sus intereses propios con los intereses públicos del conjunto, transformando las relaciones sociales y la relación gobierno-sociedad. Esta se asienta en dos procesos fundamentales, puntuales de esta estrategia:

- Un proceso de descentralización, concebido como una forma de democratización del Estado, del gobierno y de la propia sociedad; que transfiera efectivamente una serie de decisiones, atribuciones y competencias, así como los recursos necesarios a niveles de gobierno y acción cada vez más cercanos a la sociedad, es decir, que distribuya efectivamente el poder entre la sociedad. Una descentralización que

rescate el ámbito público, fomenta un principio descentralizador y promueve un proceso de dos vías: transferencia y corresponsabilidad.

- Un proceso de construcción de la participación ciudadana, entendida como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto de lo público; como involucramiento en el diseño, gestión y control de las políticas públicas de la propia sociedad, respetando todas las formas que ya ha desarrollado la misma, combinando mecanismos de democracia directa, semidirecta y representativa e instituyendo canales y espacios para que la comunidad se exprese no de manera auxiliar o consultiva, sino con órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones.

La participación ciudadana es un derecho político, que incluso forma parte de los derechos humanos. Sin embargo, actualmente dicha participación en la toma de decisiones es meramente un formulismo. En el D. F. hemos vivido desde 1928 con la ausencia de derechos políticos ciudadanos. Durante décadas se desarrolló la lucha por recuperarlos.

Sin embargo, nunca fueron recuperados estos espacios. Es de saber que mientras que desde 1940 se restablecieron los ayuntamientos de elección popular de los territorios federales para el caso del Distrito Federal fue la excepción; convirtiendo así a todos los habitantes de la ciudad en un número menor de derechos políticos frente al resto del país; aunque debe reconocerse que durante la administración de Marcelo Ebrard se dieron avances significativos como la equidad de género, la libre decisión para el aborto y las uniones conyugales del mismo género.

### **3.1.1 Los partidos políticos nacionales**

El estudio de los partidos políticos conlleva al análisis de su definición conceptual y al mismo tiempo su razón de ser, motivo por el cual es menester hacer una

breve descripción para ubicar la contextualización del rol que juegan dentro de la sociedad.

Para Max Weber, el partido político es “una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste “objetivo” como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales sea “personal, es decir, tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines al mismo tiempo.”<sup>26</sup>

Es decir, por definición los partidos políticos son un grupo organizado para alcanzar y ejercer el poder en un sistema político.<sup>27</sup> Claro está, que ésta última definición no refleja necesariamente todas las circunstancias y los elementos de un partido político, sin embargo, nos confronta a una realidad necesaria, en el sentido de propiciar la búsqueda afanosa por llegar al poder político dentro de un Estado y, de esta manera, tratar de perdurar lo más posible dentro de él; amén de propiciar el desarrollo de la sociedad a la que gobierna y representa, aunque también debe reconocerse que los partidos políticos no necesariamente buscan alcanzar y ejercer el poder político por una vía institucional, electoral, puesto que tales partidos pueden ser revolucionarios, armados o cuando menos buscan mantenerse en la clandestinidad en su lucha contra el poder constituido y cuestionado por el partido insurrecto (caso EZLN).

Las actividades básicas de un partido político son, por una parte, la organización de sus miembros, el financiamiento de sus propias actividades y, por la otra, la postulación de candidatos a las asambleas legislativas y demás cargos de elección popular.

Para efectos de nuestro estudio, es necesario buscar el encuadramiento local y la referencia institucional de la existencia y funcionamiento de los partidos políticos

---

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, 1-Z, 10ª edición en español, Siglo XXI, México, 1997, p. 1153.

<sup>27</sup> The New Encyclopaedia Britannica, vol. 25, Macropaedia, p. 979.

en el D. F.; como instancias intermedias entre los órganos formales de poder y la sociedad en general, la cual es agrupada, organizada y movilizadora hacia la construcción de objetivos comunes. En este sentido, el propósito de los partidos políticos deberá encauzarse para atender las demandas políticas de la sociedad que se organiza en torno a ellos para proporcionar satisfactores hacia amplios grupos sociales; de igual manera, se destaca que la intervención de un partido político gobernante debe contribuir en la definición de las políticas públicas y de los programas de gobierno, tomando en cuenta que los partidos políticos se convierten en grupos formadores de opinión pública a través de su adoctrinamiento político-ideológico y como medio para reproducir su oferta política y de gobierno con objeto de formar e informar a la población en su conjunto.

Es innegable en la vida política de nuestro país, así como en la formación del actual sistema político mexicano, la trascendencia adquirida por el Partido Revolucionario Institucional, ya que con él, prácticamente se crea de manera formal la vida partidaria en México y de manera obvia en el Distrito Federal. El decano de los partidos políticos ha sufrido cambios tanto en sus siglas (PNR, PRM, PRI) como en su plataforma electoral y en su declaración de principios, ajustándose a los tiempos, pero casi siempre manteniendo viva en su ideología, los principios revolucionarios plasmados en la Constitución.

También vale la pena destacar que han existido partidos políticos que no fueron organizados para alcanzar el poder, como fue el caso en México, del PNR, fundado en 1929 (antecedente del PRI), por el grupo revolucionario triunfante, es decir, se trató de un partido político formado desde el poder, con objeto de legitimar y mantenerse en él formalmente legalizado a través de elecciones que no siempre fueron limpias.

De hecho en el Distrito Federal están representados los partidos políticos nacionales, como es el caso del propio PRI así como el PAN, PRD, PVEM y PT. Ciertamente es que en el D. F. a través de la historia partidista, otros muy variados institutos políticos han participado en la contienda política local, pero su extinción

obedeció a que en buena medida respondieron en algunos casos a fines electorales de coyuntura, o bien, por la pérdida de su registro al no poder alcanzar el porcentaje de votación requerido por la autoridad electoral.

Es aquí en la ciudad capital, en donde prácticamente todos los partidos políticos nacionales han tenido su origen de creación a excepción del Partido Demócrata Mexicano (PDM) que fue creado en León, Guanajuato. De igual manera, se hace mención que aproximadamente más del 12% de los ciudadanos que integran el padrón electoral nacional está inscrito en el Distrito Federal.

Las cifras electorales históricas en el Distrito Federal revelan el autoritarismo del gobierno, pues el aparato gubernamental apoyado con la entonces “aplanadora electoral de legitimación” partidista (PRI) manipuló y maquilló las cifras por lo que no sería fiable estudiarlas para hacer de ellas un análisis real del comportamiento y preferencia electoral en la ciudad sin soslayar, por otra parte, la paupérrima participación de la oposición en su conjunto, así como la abstención ciudadana.

Debido a lo anterior, solo sería rescatable el enunciar las fechas más significativas que tuvieron a bien coadyuvar a la pluralidad política en el D. F., así como también conocer que a partir del 6 de julio de 1988 el comportamiento electoral de los partidos políticos en la capital, cambió de manera radical; no obstante conviene señalar algunas otras fechas anteriores a 1988 que a nuestro juicio son dignas de mención ya que constituyeron un avance importante en la vida nacional así como también en la local.

1964. Se instituyen los diputados de partido (especie de representación proporcional) por lo que la oposición se vio fortalecida única y exclusivamente en el ámbito legislativo; amén de que con esta modalidad adoptada la máquina aplanadora electoral del gobierno priista consiguió el nivel más alto de elección (65.99%) del voto ciudadano.

1977. La gran carga económica heredada del sexenio “echeverrista” contribuyó a que la población electoral mantuviera un mayor grado de abstencionismo, lo cual aunado a la incapacidad de la oposición en su conjunto, produjo la atención del gobierno “lopezportillista”, en dar cauce a una mayor participación política de la ciudadanía, por lo que, bajo la reforma política de ese año, se dio estímulo para abatir el abstencionismo y ampliar los espacios de las diversas expresiones políticas, con objeto de dar una mayor pluralidad.

Debe señalarse que La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), aunque tuvo carácter federal, encuadró perfectamente con los requerimientos necesarios para el D. F.

Los aspectos sustanciales que esta ley produjo fueron en primera instancia las nuevas modalidades para el registro de las organizaciones políticas, ya que en ellas se reconocieron dos maneras de hacerlo: como partido político, o como asociaciones políticas. Como segunda instancia, se reafirmó la representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de la Cámara de Diputados, es decir, se amplió a 300 el número de curules para diputados federales de mayoría relativa y hasta 100 diputados plurinominales.

1979. Con la aplicación de la (LFOPPE), el Distrito Federal aumentó a cuarenta el número de distritos electorales uninominales, por lo que la ciudadanía amplió de manera más directa su participación política.

1985. Lo más interesante de este proceso electoral fue el inicio de la debacle del partido en el poder (PRI) pues después de obtener, hacia el año de 1964, el nivel más alto de votación en el D. F. 65.99% bajó al 42.65% de votación, haciendo notar que la oposición en su conjunto obtuvo un porcentaje mayor que el PRI, con un 48.11% de la votación local. Este avance obtenido de parte de la oposición fue producto de la incapacidad política del gobierno en todas sus esferas, así como

por la impericia del partido oficial (PRI) en dar respuesta a las demandas ciudadanas después de los sismos ocurridos en ese año.

1988. El avance de las organizaciones políticas de izquierda así como el movimiento urbano popular (MUP) reorientó su voto hacia mejores opciones políticas, pues la inercia del partido oficial (PRI) ante las demandas sociales, hizo presa de su marginación a la hora de votar en las urnas. Un dato interesante refleja que a pesar de beneficiarse la oposición con el voto de castigo en contra del PRI es que no hubo progreso en cuanto a la afluencia de nuevos votantes, sino más bien la tendencia a reorientar la ciudadanía su voto a favor de la oposición, hasta culminar rotundamente con el triunfo del Frente Democrático Nacional (FDN), quien fue despojado de su triunfo con la ya famosa “caída del sistema”. En ese mismo año se integró la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), que fungió como nuevo interlocutor político entre la autoridad gubernamental y la ciudadanía.

1991. El sentir generalizado de la ciudadanía capitalina dejó en entredicho la funcionalidad de la ARDF reflejándose en las visibles deficiencias estructurales inherentes desde su creación. Por esta razón, los partidos políticos incluyendo al PRI y en voz de uno de sus operadores políticos Manuel Aguilera Gómez, candidato de su partido al Senado anunció una serie de foros de consulta popular para analizar los procedimientos y formas de elección de las autoridades del D. F., el compromiso de su partido (PRI) sería llevar a cabo la reforma política para el Distrito Federal. La “caída del sistema” de 1988, trajo como consecuencia que el PRI tan solo obtuviera el tercer lugar en las preferencias electorales de la ciudadanía; sin embargo para 1991 dicho partido se recuperó de manera súbita producto de la política económica generada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Por su parte el PAN en lo externo mantuvo su clientela electoral y en lo interno profundizó diferencias ante la evidente inclinación a las “concertaciones”

encabezadas por el gobierno “salinista”, de ahí, dos grupos subyacen: el proyecto tradicional que encabezó el foro democrático de Bernardo Bátiz, de la dirigencia del Distrito Federal con fuerte inclinación a la defensa de los principios doctrinarios del partido y, el proyecto del “neo panismo”, producido desde la dirigencia nacional del PAN a través de su líder Luis H Álvarez, quien junto con Diego Fernández de Ceballos fueron los mayores aliados “salinistas” en realizar las famosas “concertaciones” tendientes a favorecer cualquier componenda política (llámese electoral o de acuerdo político cameral) a cambio de prebendas.

El quehacer político del Frente Democrático Nacional no tuvo la cohesión esperada, pues las pugnas internas provocaron la dispersión y en consecuencia su debacle; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS) se vieron mermados políticamente, pues además de perder adeptos, su capital político en términos ideológicos y de plataforma de acción se colapsaron significativamente; no así el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) que se puso a las órdenes del gobierno validando cualquier decisión en materia política.

Lo verdaderamente rescatable de la decadencia del Frente, fue la constitución del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien a partir de su creación (5 de mayo de 1989) incentivó la lucha política pronunciándose como una organización partidaria diferente al PAN y al PRI, lo cual le produjo la adhesión de diversos grupos sociales, así como de grupos inconformes que no lograron cabida ni en el PRI ni en el PAN, situación que provocó heterogeneidades evidentes en su composición interna y en su incipiente organización. El resultado de este naciente partido político fue la raquítica presencia electoral durante este periodo, por lo que el PRI capitalizó este “impasse” político de ambos partidos y de nueva cuenta arrasó en las votaciones locales llevándose el “carro completo” en los 40 distritos electorales locales del Distrito Federal.

1997. El 6 de julio de este año se celebraron en la ciudad de México una de las elecciones más esperadas, ya que de ella saldría el primer mandatario electo desde aquel 1º de enero de 1929 fecha en que quedó incorporado el departamento del Distrito Federal.

Los tres partidos políticos con presencia nacional (aunque también había otros minoritarios) se disputaron con gran ímpetu el futuro gobierno de la ciudad, lanzando diversas propuestas políticas para cautivar al electorado; Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), Alfredo del Mazo (PRI) y Carlos Castillo Peraza (PAN), iniciaron sus campañas planteando sus posturas de cómo enfrentar los problemas y soluciones para la ciudad resultando ganador Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien con inobjetable triunfo concretó para el Distrito Federal la tan ansiada Jefatura de Gobierno.

México entero así como alcaldes de todos los países quedaron atónitos ante este hecho, ya que el primer jefe de gobierno fue de tendencia opositora. Cuauhtémoc Cárdenas, gobernó los destinos de más de 8 millones de mexicanos que apostaron por una mejor administración y un mejor equilibrio a los programas gubernamentales que dieran orden a las necesidades de la ciudad. Ante la mirada escéptica de sus detractores, el propio Cuauhtémoc Cárdenas inicia su gestión con la firme voluntad de cumplir todos sus propósitos de campaña y de ver cristalizadas todas aquellas aspiraciones que el electorado le había encomendado. La misión no fue fácil, pues el cúmulo de tareas y los grandes problemas que agobian a la ciudad que reclama la difícil tarea de llevar a cabo el apego estricto a cada uno de los planteamientos que se exigen en los aspectos administrativos y de planeación para la misma; sin embargo debemos reconocer que empezó a tejer mediante las consultas ciudadanas y los programas específicos que se tienen programados, un buen enjambre de resultados positivos, para así dar congruencia política y administrativa a su gestión.

Por otra parte, la aprobación del código de instituciones y procedimientos electorales del Distrito Federal (antes Código Electoral del Distrito Federal) no ha dejado del todo satisfechos los cambios promovidos; ya que el propio presidente del IEDF Gustavo Ansaldo, ha venido cuestionando la situación que guardan los partidos políticos, ya éstos tienen con el nuevo código, representación en las diversas comisiones del organismo; situación que permitirá a los representantes de los partidos participantes involucrarse en las comisiones internas del propio IEDF, lo cual podría provocar una serie de caos e intimidación a las autoridades del instituto referido en virtud de que no gozaría de la autonomía de la que se la ha dotado.

Sin embargo, debe considerarse que dentro de los cambios aprobados por los diputados locales, la ALDF no podrá aprobar la redistribución que haga el IEDF para la elección del 2012 como originalmente se había planteado en el dictamen, ya que según diputados panistas encabezados por Carlos Pizano, se consideró que la ALDF intervendría en la vida autónoma del IEDF y los intereses políticos afectarían la organización de los distritos electorales.

Con fecha 14 de diciembre de 2010 los diputados locales aprobaron tomar en cuenta el voto de los mexicanos en el extranjero en la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal, y así mismo se incremento de 10 a 15% el financiamiento privado al que podrán acceder los partidos políticos para sus campañas. Sobre el particular debe señalarse que este incremento porcentual de un 5% afecta de una manera muy significativa los resultados electorales, pues los candidatos “al pasar la charola” quienes tengan mayores apoyos de parte de la iniciativa privada, tendrán más recursos para el desarrollo de sus campañas políticas, pero cuidado si los candidatos pretenden obtener recursos de cualquier forma e incluso de dineros provenientes del narcotráfico; ya que en la actualidad intereses mezquinos están muy por encima de los intereses que benefician a la sociedad.

Desde este espacio, se hace un reclamo a los integrantes de legislatura local, pues éstos no se han ocupado de enviar una iniciativa para que se penalice a aquellos intereses mezquinos que forman parte de la delincuencia organizada que está vinculada directamente con el narcotráfico, consistente en apoyar de manera deliberada las campañas políticas de los aspirantes a ocupar cargos de elección popular y sacar ventaja para sus propios intereses.

### **3.1.2 La creación de partidos políticos locales**

La democracia entendida como forma de vida implica que la participación de los ciudadanos tenga en primera instancia el ejercicio del voto y que éste a su vez, no quede como el último recurso del ejercicio democrático ciudadano, sino que también se dé en la acción cotidiana del ejercicio gubernamental. Es verdaderamente inverosímil saber que nuestras incipientes instituciones, antepongan una serie de candados para la integración de los partidos políticos locales mismos que no existen.

En otras entidades federativas contienden los partidos con registro local y nacional, por lo que no resulta entendible que en una elección que tiene la misma naturaleza como es la de carácter interno en el Distrito Federal, se fuerce a que la organización política participante tenga un porcentaje elevado de adeptos para poder contender en los procesos electorales; ya que con ello se inhibe la participación política de los ciudadanos. Las razones para impedir la integración de partidos políticos locales son de lo más granado, pues intereses políticos contrarios a la pluralidad manifiestan diversas posturas que van desde simples argumentos, como el manifestar que la creación de un partido reciente genera enormes gastos económicos para la ciudad y que de nada sirve sostenerlos pues pronto perderán su registro, hasta aquellos que piensan que si se crea un partido local atentará contra los intereses de su partido.

La libre asociación individual contenida en el artículo 35 constitucional, como prerrogativa del ciudadano para ser votado en todos los cargos de elección

popular; así como para asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, es un reclamo exigible para que se reivindicuen los derechos políticos de aquellos individuos que quieran formar un partido local en la ciudad, razón por la cual el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla ya la formación de partidos políticos locales

Aprobado en diciembre de 2010, por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D. F. se endurecen los requisitos para formar nuevos partidos locales.

La ya conocida “ley Ebrard” fue aprobada con 50 votos a favor, 8 en contra y ninguna abstención; con lo que ahora será más fácil conformar un partido político nacional que uno local, porque mientras a nivel federal se pide 0.26% del listado nominal distribuidos en al menos 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, aquí en la ciudad de México se requiere el 100% de la totalidad de su territorio. En lo que para muchos especialistas en materia electoral resulta uno de los cambios más polémicos, la determinación de endurecer los requisitos para la constitución de partidos políticos locales, al incrementar el número de afiliados de 0.5 al 2.0%, de la lista nominal en la capital, en 14 de las 16 delegaciones, y realizar asambleas de no menos de mil miembros en cada una; resulta un agravio para aquellos ciudadanos que intenten formar un partido político local.

También es importante señalar que el referido código no contempla la equidad de género, pues al integrarse la totalidad de fórmulas registradas por los partidos políticos no se toma una equidad igualitaria al 50-50, es decir, que la distribución de poder en las fórmulas registradas tendría que tener un equilibrio porcentual de 50% para los hombres y 50% para las mujeres convalidándose con ello la equidad de género en el D. F., situación que hasta el momento queda en el limbo ya que se continúa manejando la misma proporción que en las candidaturas federales. Estas son en 40% (mujeres) y 60% (hombres) para cada sexo.

La aprobación del nuevo código ha cobrado sus primeras facturas, pues dirigentes de las agrupaciones políticas locales Red Autogestionaria y la Tercera Vía, han interpuesto un juicio de revisión al mismo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que en voz de Sergio Miguel Cedillo y José Martín Pineda, presidente y secretario, respectivamente, de Red Autogestionaria (que impulsa la creación del Partido de la Ciudad) señalan que defenderán la protección de sus derechos, pues consideran que con la entrada en vigor del nuevo código se les negaría indebidamente su registro como partido o agrupación política.<sup>28</sup>

De igual manera el PRI ha promovido una acción de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de las reformas al citado código publicadas el 20 de diciembre del 2010, en donde los ministros posiblemente invalidarán los candados para la creación de nuevos partidos políticos locales ya que se atenta contra el derecho de asociación política.

La constitución de partidos políticos locales debe ser prioritario para una sociedad como la capitalina, ya que al existir mayor pluralidad en la arena política, se pueden ofertar mayores opciones que vislumbren la modernización del sistema de partidos en el D. F. y, a su vez, garanticen un cambio de actitud de los individuos que desean influir en el ejercicio del poder político. Esta condición debe ser efectiva por medio del reconocimiento de que nuevos actores políticos, quienes se constituyan a partir de la creación de partidos políticos locales, tienen la necesidad de participar en la vida política, para influir de manera decidida en las aspiraciones reales de la sociedad y dar paso al proceso de legitimación de expresiones que, a decir verdad, puedan por su propia naturaleza de origen tener un pulso político más efectivo que otras instancias partidistas.

---

<sup>28</sup> Periódico Reforma, Sección Ciudad, 28 de diciembre del 2010, p. 1.

### 3.2 La democracia semidirecta en el Distrito Federal

En nuestro país pocos teóricos y estudiosos ofrecen una discusión real respecto de la democracia “semidirecta” o “indirecta”, por lo que son ponderables las aportaciones que en la materia nos ofrece Miguel Covián.

Este autor menciona como en algunas entidades federativas como el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz y Tlaxcala incluyen en sus constituciones formas de participación ciudadana como la iniciativa popular y el referéndum o el plebiscito de manera limitada y deficientemente estructuradas.

Para el caso del Distrito Federal, señala como en su ley de participación ciudadana están previstas la iniciativa popular, el referéndum, la consulta pública y el plebiscito, además de otras “formas de participación ciudadana” o “instituciones de democracia semidirecta” las cuales “no tienen ninguna relación con el control de la legitimidad del ejercicio del poder político, como las audiencias que conceden los jefes delegacionales o los recorridos que éstos hacen por el territorio de su jurisdicción”.<sup>29</sup>

La democracia semidirecta surge en la ciudad como un fenómeno que alentó la participación ciudadana generada por los temblores registrados el 19 de septiembre de 1985. Ante esta desgracia surgió el apoyo de los capitalinos que al verse desnudados ante la realidad existente, ofrecieron a sus conciudadanos la solidaridad social mediante un esfuerzo colectivo ante un gobierno incapaz e inmóvil por la carga de culpas que cobijó su mala administración.

Llegado el año de 1997 una nueva esperanza de vida digna para los capitalinos se vio reflejada a partir de la elección de jefe de gobierno, pues de esta manera se abrían las puertas para un mejor entendimiento entre el gobierno que él dirigiría y

---

<sup>29</sup> Andrade Covián, Miguel, El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2004, pp. 328-329.

los ciudadanos. No olvidando la conformación de la nueva Asamblea Legislativa, que en buena medida otorgaría mejores condiciones para el desarrollo de la capital. Es bien cierto que las modalidades adoptadas propiciaron un mayor cauce a la demanda social, sin embargo esto no es suficiente, ya que en todo tiempo se siguen las formas clientelares de participación ciudadana en torno a los intereses políticos del gobierno en turno; de igual manera se ha dado ese control autoritario en el ámbito vecinal, que si bien representa un incipiente avance por las facultades que se le otorgan, también es cierto que se han considerado limitadas.

En ese mismo orden de ideas aparecen en la ciudad agrupaciones de diversas organizaciones corporativas como lo son los locatarios de mercados públicos, comercio ambulante, organizaciones de aseadores de calzado, taxistas, pepenadores y otras diversas agrupaciones; todo con objeto de no ser agredidos por el gobierno en turno y ante el reclamo de instancias que puedan atender sus necesidades más sentidas.

Ante este fenómeno el gobierno ha diseñado mediante su sistema de rigidez e inclusión modelos variados de participación, como lo son la propia Asamblea de Representantes, los consejos ciudadanos que se instauran con el objeto de moderar y controlar al gobierno local. A todo ello es considerable la gran capacidad de movilización que tienen diversos grupos y asociaciones para promover la creación de movimientos urbanos populares a efecto de exigir entre otras cosas vivienda y servicios públicos de calidad debido a la indiferencia de las autoridades gubernamentales.

Ante tal situación y en virtud de que aún persisten analogías viciadas para la integración de formas más auténticas de participación en la sociedad actual, se explica el porqué abundan en la ciudad toda una red ciudadana que exige a diario la satisfacción de sus demandas; es por ello que urge replantear la participación ciudadana en el Distrito Federal hacia la búsqueda de formas que permitan subsanar determinadas deficiencias y, como lo señala Miguel Covián, "si la

participación ciudadana no se diseña con el propósito genérico de legitimar el ejercicio del poder político, lo cual solo se logra si los gobernados tienen la capacidad constitucionalmente reconocida de ratificar o de rectificara las decisiones de los gobernantes, no existirán estructuras eficaces de control y tampoco habrá una participación ciudadana útil y determinante en la etapa del ejercicio del poder en términos de democracia “semidirecta o directa”.<sup>30</sup>

### **3.2.1 Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato**

**Referéndum.** Procedimiento de participación política para aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos, por el que se somete al voto popular.

El 6 de diciembre de 1977, se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional quedando establecido lo siguiente:

Artículo 73.- el Congreso tiene facultad:

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

2º. Los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular con forme al procedimiento que la misma señale.

Esta disposición a su vez fue derogada en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, por la que se definía la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introducía, entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta.

---

<sup>30</sup> Covián Andrade, Miguel, Ibid, p. 327.

Es paradójico saber la breve descripción arriba indicada cualquier ciudadano manifestaría su aceptación al saber que esta modalidad posibilitaría en buena medida cualquier modificación o derogación a algún mandato que de forma unilateral el gobierno presentara como iniciativa de algún ordenamiento legal.

Sin embargo, aunque los ciudadanos del Distrito Federal quedaron excluidos de esta modalidad en la última reforma del año de 1996, ellos contaron durante un buen tiempo con la posibilidad de poder llevar a cabo la aprobación de algún ordenamiento mediante la institución del referéndum. Lo anterior obedeció a que nunca fue adecuadamente estructurada y regulada esta modalidad ya que contenía candados que impidieron su operatividad, motivo por el cual la ciudadanía manifestó su desaliento al no poder llevar a cabo las demandas de alguna reglamentación que fuera contraria a sus intereses.

El autoritarismo gubernamental canceló la posibilidad de abrir mayores espacios de expresión ciudadana, argumentando que la ciudadanía al no estar suficientemente bien informada no podría en consecuencia tomar decisiones adecuadas para usar el referéndum, así como también por el temor de un mayoritarismo que actuara para usarlo como arma política para lacerar los derechos de las minorías.

Contrario a lo arriba señalado, el referéndum incrementa la participación ciudadana en la toma de decisiones y tiene un efecto por demás formativo, que propicia una cultura educativa en la población, que inevitablemente se vuelve mejor informada acerca de los temas contenidos en cualquier consulta.

Tal como lo menciona Miguel Covián el referéndum “no está previsto expresamente, ni en el artículo 122, ni en el Estatuto de gobierno”.<sup>31</sup>

El mismo autor sostiene, refiriéndose al plebiscito y a la iniciativa popular, que en el caso de la institución indicada, “una reforma al artículo 122 podría ser la vía

---

<sup>31</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 490.

para introducirlas a la estructura político-constitucional del Distrito Federal. Sin embargo, nos parece que ésta no sería la única (ni en rigor, estrictamente indispensable), toda vez que bastaría una revisión del Estatuto de gobierno, para incluir en su texto, al referéndum, junto a las instituciones ya previstas, es decir, plebiscito e iniciativa popular.”<sup>32</sup>

El artículo 122 constitucional faculta a la asamblea legislativa para legislar en materia de participación ciudadana (artículo 122, base primera, frac. V, inciso h) sin señalar cuáles serían las instituciones o medios a través de los que se realizara ésta en el Distrito Federal.

Como se ha podido observar la reforma política del Distrito Federal debe contemplar la incorporación en el Estatuto de Gobierno la figura del referéndum, como forma de consulta de los gobernantes a los gobernados y de participación directa y autónoma de la sociedad en la toma de decisiones fundamentales que la involucran.

De manera reiterada la escasa y a veces nula participación ciudadana, obedece a la forma de hacer política muy propia de los gobiernos priistas que fue acentuándose a partir de los años 40's hasta llegar a los regímenes neoliberales en los que se impusieron las relaciones clientelares con las organizaciones sociales y también con los ciudadanos; amén de las practicas patrimonialistas y discrecionales en el manejo de los asuntos públicos que favorecieron una tendencia a la subordinación social, cercenando los derechos individuales y colectivos de quienes habitamos en la ciudad.

Hoy la sociedad exige la reivindicación de sus derechos políticos y, en estas condiciones, la transición a la democracia en la ciudad, requiere de una apertura significativa de los espacios de participación directa y autónoma; para contribuir de

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 490.

a elevar la calidad de vida tanto individual como colectiva de la ciudadanía. En razón de esto, proponemos una interrelación activa del propio gobierno con la ciudadanía con independencia mutua a efecto de construir mediante el mecanismo del referéndum, la posibilidad de aceptar o rechazar una norma general aprobada por órganos constituidos competentes; es decir, el referéndum podrá ser aprobatorio o derogatorio según sea el caso, con el fin de que sean los mismos ciudadanos quienes ratifiquen una decisión de gobierno.

**Plebiscito.** Sirve para que los ciudadanos decidan aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía.<sup>33</sup>

En nuestro país la consulta a través del plebiscito tiene su origen en un hecho sucedido en el mandato del presidente Benito Juárez, durante los años que van de 1858 a 1872, siendo en este periodo en el que se tiene como antecedente claro la intención del gobernante en turno de realizar una consulta al pueblo, para que el resultado de ésta fuese obedecido y posteriormente convertido en legislación constitucional, el inconveniente de este plebiscito en el que se le solicitaba al pueblo su aprobación para que el presidente Juárez pudiese dividir en dos Cámaras, de Diputados y de Senadores, a la Asamblea General así como también solicitaba el derecho de vetar las disposiciones emanadas del congreso como medida precautoria para evitar leyes injustas.

Este medio de consulta guarda los mismos propósitos al igual que el referéndum, solo que a diferencia de éste, sirve para ratificar una propuesta a los ciudadanos en forma específica y no legislativa.

**Iniciativa popular.** Es una figura para hacer partícipe a la sociedad en el ejercicio del poder; en teoría, la iniciativa popular debería de ser ejercitada solamente cuando cuerpos legislativos elegidos no promulgaran las leyes necesarias sobre

---

<sup>33</sup> Prud Homme, François Jean, “*Consulta popular y democracia directa*”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, p. 24.

cuestiones importantes o promulgaran legislaciones que no respondieran a los deseos del electorado.

Los beneficios que se obtendrían con la instauración de este mecanismo de participación serían los siguientes:

- Permite a los legisladores ser más responsables hacia los votantes, que a los grupos especiales de interés.
- Aumenta el interés ciudadano en los asuntos públicos.
- Coadyuva en el apoyo para integrar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Genera una importante función cívica.
- Crea la conciencia del poder ciudadano frente a la autoridad gubernamental.

En resumen, el mecanismo de iniciativa popular refuerza el sistema de gobierno, simplemente porque tiene el beneficio de un proceso legislativo, el cual incluye audiencias públicas, revisiones constitucionales, estudios de factibilidad y recomendaciones de un comité especializado para revisar tal o cual propuesta de naturaleza popular. Además, si la iniciativa popular no es aprobada por el cuerpo legislativo, la ciudadanía obtendría una experiencia provechosa en su capacidad de tomar decisiones por medio de la información y documentación generada durante el proceso de su aprobación o rechazo de parte del órgano legislativo.

Adicionalmente la mayor ventaja que tiene la iniciativa popular es que pone al descubierto las posibles operaciones que tuvieren los grupos de interés, los cuales

de manera velada promueven mediante cabildeo intereses espurios que tanto laceran a la sociedad.

**Revocación del mandato.** Es de considerarse que nuestro sistema político mexicano está muy rezagado y debe buscar su ingreso a la democracia participativa, mediante estas cuatro formas de participación ciudadana como los son el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y la revocación del mandato. Si se incorporan dichas figuras como mandato legal se daría a la sociedad, la capacidad de intervenir en los asuntos públicos reservados ahora solamente a los políticos.

La decisión de cambiar o no la Constitución, el poner en vigor o no una ley emanada del Congreso de la Unión y el destituir gobernantes, son decisiones posibles que junto con los anteriores instrumentos de participación ciudadana otorgarían poder al pueblo en el sistema político que nos rige. En particular la figura de revocación del mandato es muy importante, ya que la ciudadanía cuenta con el nombramiento del representante popular pero no su revocación, es decir, que la ciudadanía otorga su poder soberano y no puede retirar a quien ha elegido. Aunque también es complejo determinar los criterios para poder evaluar de manera objetiva el desempeño de la autoridad en cuestión. Por lo que habría que diseñar una serie de requisitos mínimos indispensables para poder ejercer este derecho ciudadano. La incorporación de esta figura convalidaría mediante un plebiscito si los ciudadanos estarían de acuerdo en que sus representantes continuaran o no en el ejercicio del poder.

### **3.2.2 Otras instancias de democracia semidirecta**

Un aspecto fundamental que ha sido poco estudiado es la revocación de la confianza popular; quien lo ha revisado, de los múltiples autores que en el presente estudio he realizado, es Miguel Covián quien en su obra *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el estado social?*, menciona que la revocación de la confianza popular consiste en que un porcentaje de los

ciudadanos tiene la autorización de presentar una moción de censura ante el Parlamento o el Congreso, para iniciar el procedimiento de responsabilidad política, sin necesidad de que éste sea promovido por alguno o algunos de los propios integrantes de los órganos constituidos del Estado.

De esta manera los ciudadanos fuerzan a los órganos competentes a ratificar su confianza a los representantes populares y a otros funcionarios públicos, o bien, a revocársela, aplicando una estructura de control de la legitimidad que no es incompatible con la revocación del mandato, sino simplemente un poco menos compleja que ella en la práctica.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Covián Andrade, Miguel, ¿Cómo transformar el Sistema Político sin reformar el Estado Social?, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2008, p. 99.

## **Capítulo 4 La reforma política del Distrito Federal**

Los diversos esfuerzos por democratizar a la ciudad que datan desde 1928, año en el que se reformó la fracción IV del artículo 73 constitucional, y que suprimió el régimen municipal, ya que acusaba conflictos políticos entre el Ejecutivo Federal y las autoridades del Distrito Federal, han logrado pocos resultados, pues los intentos de reforma política, hacen palidecer a políticos y autoridades involucradas que de forma inmediata pasan por alto el asunto, olvidándose del compromiso social en reivindicar los derechos ciudadanos de los capitalinos. Sin embargo como respuesta por intentar democratizar al Distrito Federal es de saberse que el gobierno provisional de Emilio Portes Gil, expidió la nueva ley orgánica del Distrito y territorios federales, por lo que se creaba el Departamento del Distrito Federal, el cual estaba formado por un Departamento Central que comprendía 13 delegaciones, y por tanto, la ciudadanía canalizaba sus inquietudes y colaboraciones con el gobierno a través de los Consejos consultivos, ya creados a partir de ese mismo año.

El 29 de diciembre de 1970 se divide el Distrito Federal en las 16 delegaciones que siguen rigiendo hasta la actualidad.

Para la década de los 80's los capitalinos se muestran más participativos, de manera que en el año de 1987 se logra la reforma constitucional que posibilitó la creación de la Asamblea de Representantes, como órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de buen gobierno; así como para presentar iniciativas de ley o decretos ante el Congreso de la Unión.

Un avance importante se vuelve a producir, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación de fecha de 25 de octubre de 1993, en el que se vio reconocida la participación política y democrática ciudadana al modificar en forma por demás

notoria la estructura política-administrativa del D. F. plasmada en toda su extensión en el artículo 122 constitucional.

Ya en épocas más recientes, en el año de 1996 se inició la última reforma para el Distrito Federal que, a pesar de algunos avances significativos, como lo fue la elección del jefe de Gobierno, en su esencia conservó aspectos medulares del régimen de excepción, que en forma por demás histórica ha tenido la ciudad, y continuar otorgándole por esta causa el mote de “ciudadanos de segunda clase” a los ciudadanos defechos, al no poder gozar de derechos políticos plenos de los que gozan el resto de los ciudadanos.

Al continuar con la forma centralista y autoritaria del gobierno del Distrito Federal, se siguió manteniendo la dependencia respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, negando la soberanía plena de la ciudad y que al mantenerse vigente la nula participación democrática directa de la ciudadanía en los asuntos de relevancia se cercenaron en la práctica los espacios de pluralidad y participación efectiva de la ciudadanía local.

A todo ello debemos recalcar que los principios constitucionales de autonomía que caracterizan a la forma de gobierno de la República, quedan en desvinculación en su aplicación en el Distrito Federal. Al carecer la ciudad de los elementos rectores del Estado Mexicano, pues la función pública en este caso quedó a deber, ya que la eficiencia y aplicación de los servicios es de alta inoperatividad en su funcionamiento.

El arribo a una auténtica reforma del Distrito Federal conlleva necesariamente a un examen minucioso por lo que sería necesario tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Eliminar la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno y en su caso sustituirlo por el que debiera ser la Constitución del Distrito Federal.
- Facultar a la Asamblea Legislativa para que se transforme en congreso local.
- Eliminar la facultad de la Cámara de Senadores para cancelar la elección del jefe de Gobierno y otorgarle ese derecho a la Asamblea Legislativa y en su caso al congreso local.
- Eliminar la facultad del ejecutivo federal de proponer al Senado el nombramiento del jefe de Gobierno sustituto; así como también la prerrogativa de proponer al congreso local el límite de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y por último eliminar la facultad del Presidente de la República para ejercer el mando de las fuerzas de seguridad pública y quedar en manos de la Asamblea Legislativa y en su caso del congreso local.

Asimismo, otro elemento que debe tomarse en consideración para la reforma política en el Distrito Federal es el de considerar, que si la joven democracia que asiste en nuestro país todavía padece desórdenes estructurales deberá de incluirse una nueva cultura política para así poder constituir un piso común de consenso; en razón de esto será necesario considerar los elementos siguientes:

- Respeto a los derechos humanos.
- Exigencia de transparencia y rendición de cuentas.
- Mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- Fortalecimiento de la seguridad pública.
- Fortalecimiento de las expresiones culturales.

Lo anterior no solo atañe a la posibilidad de garantizar calidad de vida y progreso a la ciudad, sino también al país en su conjunto. Ante todo ello, existe un claro consenso social y en todo caso, el mayor reto que afronta nuestro país y en particular el D. F., radica en convalidar estas legítimas aspiraciones en realidades palpables que produzcan el bienestar social e individual.

La reforma política del Distrito Federal lleva implícitos varios retos y el primero que se debe afrontar sería el hecho –desde mi punto de vista- que no hay ganancias absolutas para un grupo de interés o un partido político, pues eso sería desde inicio cometer un error político.

En este sentido, en una democracia como la nuestra son bienvenidas las diversas posiciones políticas e ideológicas de cada partido o grupo de interés que buscan naturalmente su legítima expresión; sin embargo, al mismo tiempo, deben considerarse el respeto a los derechos humanos y, en especial, la reivindicación de las minorías para hacer posible la anhelada reforma política.

A mayor abundamiento, la reforma a la que invocamos debe contemplar el derecho a discrepar, lo cual significa hacer uso pleno de nuestras libertades individuales, pero también debemos aprender a encontrar puntos de convergencia y reconocerlos cuando estos ocurran en la interlocución social y política con nuestros conciudadanos. Si no somos capaces de encontrar objetivos comunes será harto difícil dejar atrás el encono y los agravios por los que ha padecido nuestra ciudad; razón de esto, se trata de convalidar acuerdos y enfrentar los desafíos, para en tal caso asumir sus consecuencias.

El D. F. tendría rumbo bajo el consenso, los caminos del diálogo estarían puestos a pesar de las diversas diferencias y se constituirían como vínculo para llevar a cabo las diversas pretensiones las cuales debemos ver en la política como medio para posibilitar los cambios.

## **4.1 Aspectos constitucionales**

Desde el aspecto eminentemente constitucional, el D. F. cuenta con un Estatuto de Gobierno que le permite mantener un estatus similar a la de las demás entidades federativas, sin embargo estamos frente a una ambivalencia contradictoria que no solo afecta a la federación en su conjunto sino más aun con el resto de las ciudades capitales del mundo.

Por tanto, el Distrito Federal queda a deber a los ciudadanos capitalinos ya que carecen de los mismos derechos del resto de los ciudadanos del país; por lo que debemos incorporar los mismos derechos a los capitalinos y, en consecuencia, elevar su calidad de vida; se trata pues, de lograr reorganizar el gobierno de la ciudad mediante la participación ciudadana y por ende consolidar una reforma propia y auténtica de desarrollo para una de las ciudades más grandes del mundo como lo es la ciudad de México.

En nuestra propuesta de reforma política del Distrito Federal no solo deben atenderse los problemas de carácter político sino también debemos incorporar los elementos de la gestión pública (administración, procuración de justicia y seguridad pública) y la gestión económica (actividad financiera y deuda pública) que forman parte de los elementos sustantivos para el desarrollo del D. F.

### **4.1.1 El Estatuto de Gobierno**

Por razones históricas desde la época de la colonia el poder del virrey estuvo siempre en conflicto con el poder del ayuntamiento de México.

En la época independiente la tensión entre los poderes centrales o los órganos federales del gobierno, los poderes federales y la capital fue constante hasta que el Distrito Federal en 1929 perdió incluso la categoría de municipio que tenía y se convirtió en una dependencia del poder ejecutivo.

La capital hoy, juega un rol en la constelación de poderes que conforman la estructura política de México, tan preponderante que el poder federal está siempre preocupado porque asuman los habitantes y la misma entidad un papel excesivamente protagónico.

Siempre ha existido una reticencia de parte de muchos políticos y de los estados de la República respecto de la capital, a pesar de la inmensa consideración con la que son tratadas las provincias al mantener a la ciudad de México sometida al poder ejecutivo y al poder legislativo federales, respectivamente.

En épocas recientes, Andrés Manuel López Obrador tuvo que enfrentar el incidente del desafuero, pues fue juzgado como jefe de Gobierno por el congreso federal, cuando en un caso como este todos los gobernadores de los estados para ser desaforados tienen que ser juzgados por el propio congreso local.

Y no se diga a los problemas graves que siempre hemos tenido en materia de endeudamiento de la ciudad, ya que los mismos, el porcentaje y su monto son una carga latente para la vida de los capitalinos.

Todos estos golpes políticos fueron sustentados por la serie de facultades que la federación tiene respecto del D. F. Ha llegado el siglo XXI y aun la ciudad de México acusa resabios añejos de control excesivo de parte de la federación, por lo que ahora muchas voces se están uniendo a efecto de lograr la emancipación de la ciudad.

Durante su mandato, el jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano encabezó junto con distintos partidos políticos una iniciativa para aprobar que la ciudad contara con una Constitución; solo que el PRI por razones políticas propuso la creación del Estatuto Constitucional llegando finalmente a aceptar las autoridades locales que tan solo fuese aprobado como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Dicho Estatuto es una ley federal ya que es el propio congreso de

la Unión quien tiene facultades para modificarlo, es decir, para imponer los destinos del D. F. a su libre albedrío, excluyendo con ello la voluntad de sus ciudadanos.

Mediante modificaciones constitucionales efectuadas en el año de 1993, se suprimió la reglamentación contemplada en el artículo 73 constitucional en su fracción VI y a su vez se estableció un ordenamiento específico el cual permitió conjuntar la organización constitucional del D. F., ya que a partir de la referida modificación se facultó al congreso de la unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la salvedad de las materias expresamente conferida a la entonces Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa).

#### **4.1.2 La declaración de procedencia en el caso de los magistrados locales**

Tal declaración está contenida en el artículo 111 constitucional, el cual menciona lo siguiente: “Para proceder legalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.”

Es decir, dicha disposición constitucional incluye a todos los miembros de los poderes federales, locales del Distrito Federal, a los procuradores de esta entidad y de la República a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal, a los consejeros del IFE, a los Gobernadores, Legisladores locales y a los miembros del Tribunal Superior de Justicia de las entidades Federativas; excluyendo, tal como lo menciona Miguel Covián, a los integrantes del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal, a los Consejeros de la Judicatura, así como también a los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal. "Aquí no hay razón jurídica, ni, estamos seguros, motivación política alguna para tal exclusión. Se trata sin duda, de un simple dislate que a todos ha pasado inadvertido y que no ha sido subsanado, a pesar de por lo menos tres buenas oportunidades recientes para hacerlo (las tres reformas políticas al D. F.). Concluimos señalando que se debe conceder fuero constitucional a estos servidores públicos indebidamente excluidos de esta protección jurídico-política."

35

#### **4.1.3 La situación de las finanzas públicas**

Cuando se tienen que atender diversos aspectos para construir una verdadera reforma política del D. F. no se puede soslayar la situación financiera que guarda actualmente la ciudad ya que si vemos con lupa este hecho, podríamos convencernos de inmediato, al saber que la mayor preocupación que entrañan entre quienes pugnamos por la mencionada reforma y quienes se oponen a su creación, es el que se tiene que considerar de manera prioritaria las asignaciones presupuestales que iguallen en condiciones a las asignadas al resto de las entidades del país.

En efecto, las finanzas públicas del D. F. acusan un lacerante deterioro, pues en las circunstancias actuales no hay recursos suficientes que permitan la transformación urbana hacia el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El D. F. tiene que dotar de infraestructura, bienes y servicios a la población y a los organismos que integran la administración pública local, por lo que el uso de éstos en ocasiones es gratuito o se subsidia con tarifas bajas por lo que las finanzas públicas locales tienen un alto costo social con cargo al erario local. Esta situación

---

<sup>35</sup> Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.*, p. 488.

provoca un mayor ritmo de endeudamiento que se traduce en una carga para el gasto público.

De cara a la propuesta de reforma política se hace necesario actuar en el terreno de las reformas socioeconómicas, más no en las políticas de corte asistencialista.

Si aspiramos a un crecimiento económico sostenido que permita la generación de empleos estables y bien remunerados así como también el saneamiento de la seguridad social y la educación, se requiere de manera prioritaria una política de ingreso y gasto público de largo alcance que permita la solución de problemas estructurales.

La corrupción y el burocratismo no están exentos de participar en el deterioro de las finanzas públicas, razón de esto es urgente aplicar un sistema óptimo que permita una auténtica planeación financiera para atacar de raíz a ambos fenómenos que, desde una perspectiva de eficacia y eficiencia gubernamental, también contribuyen al deterioro de las finanzas capitalinas.

En su estado actual, la estructura de los ingresos en el D. F. es un caso atípico comparado con el promedio nacional, ya que es la única entidad que posee recursos propios suficientes para atender a su población, sin embargo en contrapartida, recibe de la Federación poco presupuesto y a cambio entrega a ésta cantidades muy ponderables que son utilizadas para financiar el resto de las entidades federativas.

Otro aspecto de importancia lo es el elevado índice de evasión fiscal (pago de impuesto predial y pago de impuesto sobre nómina) el cual debilita las finanzas públicas del D. F.

El saneamiento de las finanzas públicas implica que se lleven a cabo una política de inversión y gasto corriente óptimos para el beneficio de la ciudad.

La actividad financiera gubernamental del Distrito Federal se encuentra determinada por los ordenamientos y disposiciones de carácter federal y local. Los artículos 31, fracción IV, 44 y 122 Constitucionales, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, la Ley de Coordinación Fiscal así como también el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, determinan el marco jurídico local básico de las finanzas públicas de la ciudad que de manera global permiten visualizar la enorme complejidad con el que opera el Distrito Federal y que hasta ahora no ha logrado mantener el estatus de correspondencia como lo hacen las demás entidades federativas y que en el caso particular de la ciudad continúan operando e interviniendo las autoridades federales.

La constitución define claramente los tres órdenes de competencia (Federación, Entidades Federativas incluyendo el Distrito Federal y los municipios) en los que se señalan las facultades y limitaciones de cada uno de ellos. Lo anterior genera como lo previene la constitución un sinnúmero de problemas que hacen padecer a la ciudad ya que para cubrir el gasto público que le corresponde, se tiende incluso, a correr el riesgo de que una misma fuente de ingresos sea gravada por tres clases de diferentes tributos; lo cual constituye un enorme perjuicio para el D. F. y sus contribuyentes, tal es el caso del impuesto al valor agregado (IVA), o el impuesto sobre la renta (ISR) y que mediante el artículo 73 constitucional, faculta a la federación para gravar toda clase de recursos económicos por lo que se origina que el distrito Federal tenga un margen muy reducido para poder tener ingresos propios.

#### **4.1.4 Procuración de justicia**

La ciudad de México en términos formales, cuenta con las instancias jurídico-administrativas adecuadas para brindar la mayor procuración de justicia a sus habitantes; sin embargo, ¿de que vale que exista todo un aparato legal, si en los hechos la población carece de una absoluta transparencia en la impartición de

justicia? Las cifras demuestran como en los últimos años se ha incrementado la violencia, pues de tenerse en el año 2009, 1583 delitos diarios en promedio, pasa esta cifra a 1789 delitos diarios en el 2010.

Autoridades de salud, señalan que entre el 70 y el 80% de los delitos registrados en el D. F. se cometen bajo la influencia del alcohol o de algún estupefaciente. La percepción de violencia entre especialistas del sector privado se ha disparado 20 puntos porcentuales en los últimos 14 meses y durante el año 2010 fue de 14 puntos así lo señala una encuesta realizada por Banxico, de hecho la encuesta de febrero del 2011 aparece ya como el que más podría ponderar el ritmo de la actividad económica en los próximos meses, superando a la encuesta de la ausencia de cambios estructurales de México y también al que se define como la debilidad del mercado y de la economía mundial.<sup>36</sup>

El debate de la procuración de justicia, se centra en la sobrevivencia del sistema policiaco-judicial-penal del viejo régimen priista que continúa vigente, a pesar de que la oposición llegó al Distrito Federal a partir de 1997 y a la fecha persiste esa misma estructura judicial en la que se mantiene el mismo mecanismo de control social.

La reforma judicial debe ser inmediata, pues el actual sistema de procuración e impartición de justicia está penetrado por la corrupción además de ser obsoleto y contribuir a la indefensión social, que ya padece nuestra sociedad.

En este contexto, la sociedad debe de participar conjuntamente con las autoridades en las actividades de procuración de justicia lo mismo que en las de seguridad pública. Ya que la manera más visible que existe para entender el binomio problemático de inseguridad-delincuencia que padece la ciudad, lo sería si la sociedad acuerda con las autoridades un nuevo pacto social que en primer

---

<sup>36</sup> El Financiero, sección Mercados, 2 de marzo del 2011, p. 1.

instancia produzca la confianza entre autoridades y ciudadanos para, posteriormente, considerar la fiscalización ciudadana.

De no tomar en cuenta el referido pacto será muy difícil armonizar la confianza entre sociedad y autoridades de gobierno. Asimismo, es necesario, simplificar el procedimiento judicial para desahogar el rezago generalizando la protección de los jueces a la población; también, establecer con claridad las competencias para juzgar faltas administrativas, por una parte, así como los delitos que deben perseguirse judicialmente, por la otra. Por último, es pertinente desarrollar la justicia contencioso-administrativa descentralizada territorialmente, mediante su integración al poder judicial y la codificación unitaria de un procedimiento administrativo que simplifique tramites arbitrarios sobre la población, al mismo tiempo que garantice la efectividad de la protección judicial frente a los atropellos que pudiesen generarse por su actuación.

El Distrito Federal cuenta con su propia Procuraduría General de Justicia, cuyo titular tiene a su cargo el ministerio público mismo que se regula por el Estatuto de Gobierno. Éste servidor público, de conformidad con lo establecido en el artículo 67, fracción VII, puede ser nombrado y removido por el jefe de Gobierno.

#### **4.1.5 Seguridad pública**

Un aspecto de vital importancia para los ciudadanos del Distrito Federal lo es la seguridad pública, ya que hoy en día quien no tiene la garantía de sentirse seguro, difícilmente podrá desarrollar en todas sus potencialidades la fuerza de su trabajo y de confianza personal, pues el azote de la inseguridad que priva en la gran ciudad ocupa de manera muy preponderante la atención de cualquier individuo llevando implícito con esto, la ausencia de una debida integración a su fuente de trabajo y a su vida en comunidad.

La fuerza pública encargada de garantizar la seguridad de las personas, su patrimonio y una mejor calidad de vida, brilla en estos momentos por su ausencia;

ya que la seguridad pública como servicio y administración pública está severamente afectada en su imagen por todos los hechos delictivos que se suscitan a diario en la gran ciudad. La seguridad pública es un derecho humano que debe proteger a las personas y a sus bienes, amén de mantener la tranquilidad y el orden público donde quiera que se encuentren, sea en su domicilio, en el lugar de esparcimiento y recreación o en su planta de trabajo.

La capacidad del gobierno capitalino en términos de seguridad se ha venido reduciendo de manera paulatina, quizás por los problemas políticos y sociales que inciden en la ciudad y porqué no; en el resto del país, que en buena medida afecta al ciudadano común ante la ineficacia de la acción de las instituciones en cargadas en materia de seguridad pública. Razón de esto, es necesario volver a replantear las políticas públicas que en materia se han adoptado y volver al estudio mesurado para una nueva forma de dar respuesta eficaz a las demandas que hoy exigen la sociedad en su conjunto. Es decir, las políticas públicas como tal, son estrategias para gobernar, no así para crear costosas e infecundas estructuras administrativas. Las políticas públicas implican el gobierno de los ciudadanos y en la óptica de la reforma del Distrito Federal coadyuvan a encaminar su sentido público y en consecuencia su capacidad de conducción.

La seguridad pública luego entonces, es un reclamo que debe garantizar el gobierno para lograr los marcos de libertad del individuo y de su seguridad; entendida esta palabra como un concepto de “seguro” y en tal caso como un sinónimo de libre o ausente de peligro. Luego entonces, es el encargado de dar protección a los ciudadanos mediante la prevención y persecución de las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno con objeto de lograr la convivencia social de manera tranquila y pacífica.

La comisión de derechos humanos del Distrito Federal ha señalado que el 90% de los delitos denunciados se quedan sin castigo; el hecho de que las autoridades remitan a los presuntos delincuentes no es garantía de que éstos permanezcan en

prisión, de igual manera un elemento que ha cobrado mayor fuerza en los últimos años en la ciudad lo es el que existe una fuerte vinculación de delincuentes con organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, por lo que el crecimiento de las adicciones se ha elevado en un 200% del año 2001 al 2010.

Consideramos que la seguridad pública radica más en la búsqueda de sus soluciones mediante los asuntos de lo político, que de índole policiaca, por lo que, para revertir este problema debemos planificar de manera participativa con la sociedad y no en forma parcial o unilateral por parte de las autoridades; simplemente comenzando con la preparación técnico-científica de los elementos a incorporar a los cuerpos de seguridad, así como contribuir decididamente en mejorar sus condiciones laborales y de prestaciones sociales para garantizar que no se vean en situaciones que pongan en la disyuntiva de ponerse de lado de la delincuencia o de la justicia.

Un aspecto medular, es la ausencia de autonomía para la ciudad ya que por los poderes plenipotenciarios que se le han otorgado al presidente de la República, éste, tiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y, en consecuencia, tiene la facultad de designar al secretario de seguridad pública a propuesta del jefe de Gobierno. Este hecho, como muchos otros, denotan como el poder político es el instrumento final de legitimación de la autoridad presidencial para decidir sobre la vida de los habitantes del D. F., por lo que con esto se deja en claro que la ciudad se encuentra debilitada en su autonomía. Por lo tanto, consideramos que ya es tiempo de acotar la figura presidencial en el ámbito de sus atribuciones y facultades con respecto a la capital, para dar paso a un estadio en el que ésta ya no resienta tanto la autoridad presidencial.

Como se ha venido reiterando a lo largo de este trabajo, es necesario que la participación ciudadana coadyuve de manera conjunta con las autoridades gubernamentales y policiacas, para crear un ambiente de certeza y confianza

entre ambos y de esta manera sentar las bases de mayor entendimiento y seguridad que hoy demandamos los capitalinos.

En este tenor de ideas lo que corresponde a la sociedad civil en esta materia sería primeramente, construir espacios de observación, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad pública; es decir que la sociedad debe de construir mecanismos que coadyuven y que vigilen las políticas oficiales de seguridad, haciendo énfasis en lo concerniente a la supervisión y depuración de los cuerpos policíacos, así como también en poder participar directamente en el análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública; que, en consecuencia, deberá ser el marco propicio para una amplia construcción de estrategias que abatan la inseguridad.

#### **4.2 Necesidad de una reforma política**

La reforma política alude a elementos institucionales que configuran sus estructuras y relaciones de poder. Cuando se reforma, se afectan de manera inevitable modos de vida y cuotas de poder; más sin embargo, se tiene la oportunidad de encauzar las modificaciones necesarias en la sociedad.

Las reformas son oportunidad para rehacer y proyectar hacia nuevos horizontes la vida misma de la sociedad y el Estado. Reformar implica alterar, reacomodar, desestabilizar y romper un estado de cosas para imprimir una nueva forma a lo ya existente, se reforma para asimilar nuevas condiciones de vida que surgen y para institucionalizarlas tomando en consideración el nuevo cálculo de las fuerzas y organizaciones producto de la reforma.

En esta lógica, el Estado se reforma atendiendo no solo a su razón de ser, sino tomando en consideración la diversidad de protagonistas emergentes a consecuencia de la misma, es decir, de la reforma; y en tal caso surgen nuevos actores sociales y políticos que emergen como resultado de las mutaciones que la sociedad contemporánea vive.

Las políticas públicas implican el gobierno de los ciudadanos y en la visión de la reforma política contribuyen a recuperar su sentido público y su capacidad de conducción. Es decir, no aluden a más Estado y a más gobierno, sino más bien a la calidad del Estado para gobernar a los diversos grupos sociales que en este caso convergen en el Distrito Federal.

Razón de lo anterior, cuando se habla de calidad de Estado se relaciona con su capacidad para lograr en los marcos de la libertad, la democracia real que pretende a una mayor justicia ciudadana cuyo valor esencial es la de aposentarse a un mejor estadio de convivencia.

Las políticas públicas implican estrategias para gobernar, deslindando costosas e improductivas estructuras administrativas, son estrategias porque aluden a la gestión pública del Estado, quien a su vez instrumenta mediante la reforma, el vínculo necesario para dar respuesta y reforzar la calidad de acción de gobierno. Su naturaleza funcional trasciende los ámbitos administrativo y burocrático para situarse ante hechos que reclaman la atención pública para su solución. Con la reforma política, las políticas públicas recobran un lugar importante en la agenda de gobierno; su alcance estratégico también se manifiesta porque no se ajusta a formatos únicos de gestión pública, sino toma públicos ciudadanos, movimientos sociales y partidos políticos.

Con la reforma política su legitimidad puede ser más amplia, su gobernabilidad más firme, ya que los riesgos de ingobernabilidad pueden contenerse mediante procedimientos democráticos.

Es necesario que con la puesta en marcha de la reforma política se abran espacios de expresión ciudadana que convaliden los reclamos, rezagos y pertinencia a favor de sus más puras expresiones, independientemente de que los partidos políticos sean los que acompañen y contribuyan en su empeño de dar viraje a sus muy legítimas aspiraciones e intereses.

Toda reforma de orden político obedece indiscutiblemente a la satisfacción de una serie de demandas populares encaminadas a dar a todos los sectores de la sociedad una mayor participación dentro del juego democrático, y que en la toma de decisiones de los grupos mayoritarios se tomen en cuenta las diversas opiniones de la ciudadanía. Razón de esto, es de considerar que se integren debidamente en la agenda de la reforma política del D. F. mesas de trabajo en los diferentes niveles de acción política.

Al mismo tiempo que partidos políticos, sociedad y gobierno participen de manera decidida en las propuestas para la reforma política siendo éstos quienes deben de considerar a la ciencia política, ya que tiene mucho que aportar a los asuntos de la vida pública, a la ampliación de consensos y al acrecentamiento de la legitimidad.

La ciencia política se nutre de democracia nunca de totalitarismos: “cuando la democracia es débil, la ciencia política es débil”.<sup>37</sup>

Por lo anteriormente expuesto, considero a mi juicio, el impulso de la reforma política, toda vez que posibilita de manera institucional los cambios requeridos para la transformación de la vida política y social de los ciudadanos del D. F. a través de una participación activa que incorpore el mayor conglomerado social (ciudadanía, grupos de interés, partidos políticos y autoridades de gobierno), y por ende, se revista mediante este ejercicio democrático, del proceso de legitimación, indispensables para favorecer el alcance de la reforma en sus más amplios conceptos jurídico-políticos, que se requieren en este cambio estructural y, consecuentemente, dilucidando cualquier expectativa que contravenga los cambios que pudiesen quebrantar esta vía institucional.

---

<sup>37</sup> Huntington, Samuel, Democratización, partidos políticos y procesos electorales, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos, México, 1989, p. 72.

### 4.3 ¿Es necesaria la Constitución del Distrito Federal?

A nuestro juicio si se hace necesaria la Constitución del Distrito Federal, pues con ella se alcanzaría obtener una personalidad jurídica y patrimonio propio con todas las prerrogativas que esto conlleva, teniendo a su vez, el mismo status jurídico que guardan las constituciones locales de las demás entidades federativas, amén de obtener su propia autonomía como parte integrante de la federación.

Históricamente el D. F. mantiene una dualidad expresa ya que, por un lado, es sede de los poderes de la Unión y, por el otro, también es la ciudad capital de todos los mexicanos; razón de lo anterior, el artículo 44 de nuestra carta magna dice lo siguiente: “La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.<sup>38</sup>

En el debate sobre el Distrito Federal persiste la visión que considera que es mejor mantener el status vigente ya que de esta manera al no tener autonomía propia se tendría el control político de la ciudad y, en consecuencia, ser presa de circunstancias y coyunturas políticas que se pudiesen producir para atender a sus mezquinos intereses; incluso, con la vigencia del actual Estatuto de Gobierno, es el Congreso de la Unión quien decide como lo ha venido haciendo en los destinos de la ciudad, sin que se posibilite con esto que sean los propios ciudadanos defensores quienes decidan la vigencia y permanencia de los derechos jurídico-políticos que a ellos mismos atañen.

En este sentido, destaca la posición del antiguo régimen priista, para quien la constitución del Distrito Federal no se hace necesaria, ya que para ello existe el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 2011, pp. 77-78.

Considero que los ciudadanos desean obtener los mismos derechos de cualquier otro ciudadano de cualquier otra entidad y, así mismo, poder obtener un real y auténtico poder ejecutivo y legislativo electo por la ciudadanía, sin la injerencia como hasta ahora lo ha hecho la federación, en los asuntos que le competen únicamente a la ciudad; sin embargo, algunos de los elementos que deben tomarse en cuenta para lograr la creación de la constitución del Distrito Federal apuntan sobre todo al referente normativo así como a antecedentes históricos y de igual manera a su actual naturaleza jurídica y política que guarda el Distrito Federal.

De igual manera, el artículo 34 constitucional establece que el D. F. forma parte integrante de la federación, por lo que se considera que, por ser parte de la federación, no habría impedimento alguno en este rubro para homologar con los diversos estados que integran a la federación; haciendo mención de que dichos estados no son soberanos, no son libres y mucho menos independientes, ya que lo único que poseen es autonomía, y que, para el caso del Distrito Federal, éste se encuentra mayormente limitado que los demás estados que integran la federación.

Fue en el año de 1824 cuando los constituyentes independentistas influenciados por el sistema federal de los EEUU adoptaron bajo ese mismo concepto la necesidad de establecer un territorio que fuese sede de los poderes federales con las mismas semejanzas del distrito de Columbia. Esta adopción tuvo lugar el 18 de noviembre de 1824 y originalmente abarcó un radio de 2 leguas a partir de lo que hoy es el centro histórico, mismo que fue extendiéndose por los decretos de 1898 aprobados por el Congreso de la Unión. En esta época el gobierno porfirista se dispuso y logro llevar a cabo una serie de tratados y acuerdos para definir y aclarar problemas territoriales que había entre las diferentes entidades de la federación, en el caso del Distrito Federal (1899) “se hicieron algunos convenios de fijación de sus límites, así como de establecimiento de los límites y división de sus municipalidades”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina, *Op. cit.*, p. 12.

El 19 de abril de 1928, Álvaro Obregón envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma constitucional en la que se suprimían los ayuntamientos, por la que los habitantes del Distrito Federal sufrieron un gran retroceso en sus derechos políticos al sustituirse el municipio por las delegaciones políticas así como sustituir al Prefecto por un Jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado por el presidente de la República. Este hecho lo procesó muy bien el presidente en cuestión, ya que tenía muy claro que para controlar al país se tenía que controlar políticamente a la ciudad.

El deseo conjunto de los habitantes del D. F. en aras de tener mayor amplitud hacia sus derechos políticos propició nuevas instancias de participación, así como la creación de órganos de gobierno que impulsaron la mayor democratización de la vida capitalina. Con la instauración de la Asamblea de Representantes, la ciudadanía mejoró notablemente sus espacios de participación en los aspectos públicos y con la elección del jefe de Gobierno se impulsó el espíritu democrático demandado por la sociedad capitalina para así acercarse cada vez más a la participación democrática de la que gozan los demás ciudadanos del resto de la República.

El asenso a una vida más democrática en la ciudad, procuró un mejor porvenir en los años de 1995 y 1996 en los que se modernizaron los sistemas de participación en la estructura y forma de gobierno; sin embargo, a pesar del impulso democratizador de parte de autoridades y sociedad, aún no se consigue lograr la autonomía deseada, pues aún falta mucho por hacer y en esta circunstancia se hace necesario continuar trabajando arduamente para que estas añejas aspiraciones permitan en forma definitiva la tan esperada reforma política del Distrito Federal.

Han pasado más de 10 años y a la fecha el senado de la República (2002) no ha dado una explicación del porque rechazó la propuesta enviada por la Cámara de

---

Diputados consistente en llevar a cabo la reforma política del Distrito Federal y a su vez dar a la luz pública las explicaciones pertinentes ya que en la actualidad esta iniciativa se encuentra rezagada.

A su vez, se observa que las cuestiones jurídicas van a ser el puntal para la toma de decisiones al momento de elaborar la Constitución del Distrito Federal. Sin embargo, no debe excederse del tecnicismo jurídico, ya que si nos apegamos a las tesis de Lasalle, los factores reales de poder son los que deberán acoger la idea en elaborar la Constitución referida, siendo esto lo que en verdad debemos armonizar pues con una actitud decididamente positiva se logrará una constitución adecuada a las necesidades de nuestra ciudad y, a partir de esto, la política tendrá oportunidad para crear las condiciones hacia una justicia equitativa y distributiva para todos y cada uno de los intereses que participen en su elaboración.

La política pública es la herramienta tecnológica que aperece la atención, estudio y solución de conflictos, dónde los intereses individuales o corporativos son diluidos para que los individuos tengan las mismas condiciones de igualdad de derechos y obligaciones.

Por otra parte, es conveniente señalar los pronunciamientos que Miguel Covián refiere al afirmar que por estar distribuido el ejercicio de las funciones públicas entre ambas clases de poderes (local y federal), los poderes federales, han dejado de tener jurisdicción exclusiva sobre el territorio del Distrito Federal en donde hoy la competencia en materia de gobierno y administración es compartida con el jefe de Gobierno y en materia Legislativa con la Asamblea. “En tales condiciones, ya no existe actualmente en la República Mexicana una entidad o “Distrito Federal”, es decir, una de las partes que la componen, en cuyo territorio todas las funciones locales de gobierno sean ejercidas exclusivamente por los poderes federales. Los territorios y el Distrito Federal han desaparecido, en tanto en los espacios geográficos que ocupaban, junto a los poderes federales, actualmente tienen jurisdicción también órganos y autoridades locales (subsisten desde luego, en

nuestro país, “zonas federales”, dentro del territorio de diversas entidades federativas, que no abarcan la totalidad de sus espacios geográficos, ni cancelan la jurisdicción sobre ellas de los poderes locales, p.e., las zonas que ocupa PEMEX, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, CFE y por supuesto, otros componentes del territorio de la República como el mar y el espacio aéreo). Consecuentemente, el D.F. es otra entidad federativa que forma parte del Estado federal mexicano, en la cual sus órganos de jurisdicción local están dotados de autonomía, si bien el alcance y el contenido de ésta es diferente a la autonomía de la que están investidas las demás entidades federativas, comúnmente denominadas “Estados”.<sup>40</sup>

El sistema federal mexicano se caracteriza porque los estados miembros tienen la facultad de auto determinarse en todo aquello que no esté reservado en los poderes federales y que también no esté prohibido por la ley suprema. Esta autodeterminación es similar a la soberanía en cuanto a su autonomía cuyo contenido se basa en la facultad de poderse otorgar una Constitución local propia aprobada por sus propios ciudadanos y no impuesta por los órganos del poder federal, como el ordenamiento fundamental y supremo de la Entidad que crea los poderes del Estado.

La idea fundamental de que el Distrito Federal cuente con una Constitución local propia, obedece al espíritu de libertad política para organizarse en cuanto a su régimen interior dentro de un ámbito de igualdad en lo referido a la autonomía que debe tener cualquier Estado miembro de la federación. Por lo tanto el Distrito Federal tiene el derecho suficiente para crear su propia Constitución, toda vez que cuenta con los elementos necesarios como los son: territorio, legislación propia, sistema jurídico, división de poderes y población, además de que los poderes locales no se contraponen con los poderes federales; incluso, por el carácter que tiene en la actualidad el Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión no

---

<sup>40</sup> Covián Andrade, Miguel, Ibid, p. 479.

constituye un elemento que contravenga la posibilidad de erigirse como una Entidad Federativa.

Dada la situación actual, el D. F. no tiene ni goza de la soberanía que tienen los estados federados, más aún, no emite ni reforma su Estatuto de Gobierno y para completar el estado actual de cosas en su vida política, tampoco tiene constitución local.

Por lo antes expuesto, creo que existen los elementos de una coyuntura política que posibilitaría dar cauce a una vieja aspiración, en el sentido de dejar de ser ciudadanos de “segunda clase” y que éstos tengan en el Distrito Federal su legítimo derecho de auto determinarse en sus propios asuntos locales sin la injerencia de la federación.

## CONCLUSIONES

Con la desaparición del régimen priista el 1° de septiembre de 1997, y la llegada al poder del gobierno de oposición de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se posibilitó la oportunidad de dar paso a un nuevo acuerdo general acerca de las reglas y valores que determinan el poder en la ciudad. Sin embargo, paradójicamente, desde ese entonces hemos visto muchas propuestas para la reforma del Distrito Federal mismas que no han prosperado.

Hoy se tiene la oportunidad histórica de llevar a cabo las acciones necesarias para la citada reforma; siempre y cuando los criterios de los partidos políticos mayoritarios coincidan y tengan a bien consolidar la reforma política del D. F. Sin embargo debemos señalar la división del PRI en dos grandes grupos, uno a favor de construir un nuevo régimen y otro a favor de restaurar el anterior; mientras que en el PAN hay una oposición mayoritaria en contra del régimen de la revolución y en el PRD una opinión mayoritaria a favor de la reforma política del Distrito Federal.

Esta situación propicia un estancamiento político y legislativo en detrimento del avance democrático del D. F. No obstante, no todo se reduce al caos político-legislativo ya que si se produce la unión de todos los ciudadanos democráticos con intelectuales, líderes de opinión, artistas y políticos progresistas podrán coadyuvar a la integración de una coalición que derrote los intentos de estancamiento de la ciudad y anule el modelo autoritario que hemos padecido quienes la habitamos. No es posible entrar al siglo XXI y presentar a nuestra ciudad con una serie de retrocesos jurídico-administrativos que laceran los derechos plenos del individuo e impidan que ésta, no se coloque a la vanguardia en derechos políticos de los ciudadanos que mantienen la mayoría de ciudades capitales del mundo.

Desde nuestro punto de vista, es conveniente que el Distrito Federal sea considerado como una entidad federativa y, por tanto, tenga los mismos derechos y atribuciones que el resto de las entidades que integran la República. Como hemos venido refiriendo a lo largo de nuestro estudio, no debe ser impedimento el que el Distrito Federal siga siendo la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos para tener su propia Constitución; garantizando, así, legalmente la autonomía del D. F. De igual manera, establecer un régimen de derechos y prerrogativas a sus habitantes en el que se consideren los siguientes aspectos:

- Plebiscito
- Referéndum
- Consulta ciudadana
- Revocación del mandato, y
- Destitución del cargo.

Los ciudadanos del Distrito Federal debemos de cambiar el estigma de ser considerados ciudadanos de segunda clase, por lo que se propone dotarlos de derechos plenos para auto determinarse sin la injerencia de la federación.

Desde la independencia hasta nuestros días, la ciudad de México ha tenido 17 estatutos, por lo que es necesario contar con uno definitivo, que en este caso lo sería la Constitución del Distrito Federal.

Desprendido de mi estudio, se infieren las siguientes conclusiones:

**Primera.** La reforma del Distrito Federal requiere como objetivo primordial la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos frente a las autoridades capitalinas, a efecto de que tengan una base de legitimidad democrática.

**Segunda.** Es necesario forjar una nueva cultura democrática a través de la ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía, sentando las bases para convertir al Distrito Federal en un estado de la República. Para lo cual se hará indispensable elaborar una constitución política propia, a efecto de integrar los poderes locales en el orden legislativo, ejecutivo y judicial.

**Tercera.** Con la creación de la constitución política del Distrito Federal se dará cabida a una nueva entidad por lo que deberá homologarse en cuanto a atribuciones y facultades con las demás entidades federativas y al mismo tiempo deberá precisarse que siga siendo la capital de la República.

**Cuarta.** En la base quinta, inciso F, del artículo 122 constitucional se establece la facultad del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por la que se “podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.”<sup>41</sup>

Este hecho se trata de un control de parte de los partidos distintos al que gobierna el Distrito Federal los cuales son mayoría en el Congreso de la Unión y que en buena medida determinan un control sobre el funcionario, en este caso, el Jefe de Gobierno, para acotarlo y provocar en él un control absoluto en los actos de gobierno que no vayan acorde a sus intereses. Por lo que debe modificarse la referida base quinta para que no afecte las atribuciones y facultades conferidas al jefe de Gobierno en turno.

**Quinta.** Con objeto de mantener lo establecido en el artículo 124 constitucional, es necesario que las facultades que no estén expresamente concedidas por la

---

<sup>41</sup> *Op. cit.*, Instituto Federal Electoral, México, 2011, p. 193.

Constitución a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; en este caso, al Distrito Federal.

**Sexta.** Es necesario consolidar y ampliar las atribuciones y facultades actuales de los jefes delegacionales para que puedan responder de una manera eficaz y eficiente a las múltiples demandas que día a día reciben de la ciudadanía. A la vez, es necesario definir con exactitud el denominativo que deben de tener los jefes referidos ya su denominación actual resulta obsoleta por lo que propongo que deben denominarse jefes de demarcación territorial; ejemplo de ello lo sería, que si su ámbito de acción es en la delegación Iztapalapa debe de denominarse, luego entonces, jefe de demarcación territorial en Iztapalapa.

**Séptima.** Se requiere estudiar y revisar si se justifica que las actuales delegaciones puedan descentralizarse para una más adecuada prestación de los servicios públicos que recaerían en su ámbito de competencia, dada la extensión territorial que hoy en día tiene algunas de ellas.

**Octava.** Es necesario que con la reforma política del Distrito Federal se considere que algunas delegaciones como la Gustavo A. Madero e Iztapalapa se dividan, dada su densidad poblacional la que las convierte en un problema complejo para su adecuada administración, suministro de servicios públicos básicos (agua, drenaje, iluminación pública, seguridad pública, etc.) y gobernabilidad. Por ello, se propone la creación de dos nuevas delegaciones o demarcaciones territoriales.

**Novena.** Incluir en la Constitución propuesta para el Distrito Federal el apartado correspondiente a la vida interna de las actuales delegaciones; así como una ley orgánica para las mismas en la que se especifique con claridad y nitidez las atribuciones y facultades del gobierno delegacional.

**Décima.** Como parte de la procuración de justicia en el Distrito Federal se hace necesaria la implementación de los juicios orales incorporados al sistema de

justicia y, para ello, se tendrían que prever reformas a la ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia y al Código Penal del D. F. Así como dotar de mayor capacitación a los cuerpos policiacos con apoyo y supervisión de la ciudadanía.

**Décima Primera.** Tomando en cuenta la realidad política y social, es menester perfeccionar el marco normativo electoral del Distrito Federal y en este aspecto el perfeccionamiento del nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, con objeto de brindar mayor seguridad jurídica electoral que se relaciona con el derecho del ciudadano a elecciones libres y democráticas y, al mismo tiempo, proporcionar a los partidos políticos condiciones de certeza, equidad y seguridad en las justas electorales. Al mismo tiempo, dotar a las expresiones políticas locales su reconocimiento para que puedan aspirar en la conformación de partidos políticos locales.

**Décima Segunda.** Con la Ley de Participación Ciudadana se mejoraron las figuras jurídicas fundamentales de la sociedad actual, como son el plebiscito y el referéndum; sin embargo, se requiere dar mayor énfasis a éstas figuras con objeto de dotar de mayor capacidad de opinión en los asuntos públicos a los habitantes del Distrito Federal y, en consecuencia, ser parte activa en la toma de decisiones para el desarrollo de la vida política, económica, social y cultural de la ciudad.

**ANEXOS****ANEXO 1**

1. Expedir su ley orgánica.
2. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los autorizados por el Congreso de la Unión).
3. Revisar las cuentas públicas del año anterior, por conducto de la contaduría mayor de hacienda de la Asamblea Legislativa.
4. Nombrar en caso de falta absoluta al jefe de Gobierno del Distrito Federal.
5. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público para el Distrito Federal.
6. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
7. Legislar en materia de planeación del desarrollo y en desarrollo urbano.
8. Regular la prestación y concesión de los servicios públicos.
9. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo.
10. Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial de fuero común en el Distrito Federal, así como la de su tribunal de lo contencioso administrativo.

11. Presentar iniciativas de ley o decreto en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

## ANEXO 2

1. Al igual que en las 31 constituciones locales, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene conferida la facultad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local.
2. En el mismo orden de ideas, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene la facultad y obligación de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, al igual que los ejecutivos estatales tienen esta obligación respecto a las leyes expedidas por los congresos locales.
3. El jefe de gobierno del Distrito Federal puede, al igual que los gobernadores de los estados, presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

### ANEXO 3

Así, el artículo 1 del citado Estatuto de Gobierno señala:

“Artículo 1. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son normas fundamentales de organización y funcionamiento en el gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el artículo 2 se señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, es la sede de los Poderes de la Unión y funge como la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 7 del Estatuto de Gobierno, establece que el gobierno del D. F. está a cargo de los poderes federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el mismo Estatuto de Gobierno y las demás disposiciones legales aplicables.

En el artículo 8 del citado Estatuto, se señala que las autoridades de gobierno del Distrito Federal son:

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

Siguiendo con la organización política y administrativa del D. F., el artículo 11 señala que éste se encuentra determinado por:

- I. Su condición de Distrito Federal, sede los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. La unidad geográfica y estructural de la ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas.
- III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los poderes de la Unión tienen para con el D. F. ciertas atribuciones, y en el artículo 29 del Estatuto de Gobierno, se contemplan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

El artículo 31 señala que para poder acudir ante la Suprema Corte a entablar una demanda de controversia, es necesario que:

- I. La Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva.
- II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el pleno.
- III. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por la declaratoria fundada y motivada.

## ANEXO 4

- Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal.
- Las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales y locales.
- La constitución, derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas locales.
- La función de organizar las elecciones para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.
- El régimen sancionador electoral así como los procedimientos de investigación y fiscalización electoral.
- La salvaguarda, validez y eficacia de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- La estructura y atribuciones del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral ambos del Distrito Federal.

## ANEXO 5

- Votar y participar en las elecciones locales.
- Asociarse libre, individual y voluntariamente.
- Participar como observadores en todas las etapas de los procesos electorales locales.
- Ser votados para todos los cargos de elección popular en el Distrito Federal.
- Solicitar la información pública a las autoridades electorales y a las asociaciones políticas y solicitar el acceso, resguardo y reserva de sus datos personales proporcionados a las autoridades electorales y asociaciones políticas.

## ANEXO 6

- I. Su condición de Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos,
- II. La unidad geográfica y estructural de la ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y
- III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del apartado G de la Base Quinta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## ANEXO 7

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está facultando como lo establece el artículo 32 del ordenamiento del Distrito Federal para:

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

## ANEXO 8

Son causas para la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, según dicta el artículo 66 las siguientes:

- I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello.
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y
- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Harla, México, 1983.

AGUIRRE VIZZUET, Javier, Distrito Federal: Organización Jurídica y Política, Porrúa, México, 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo III, UNAM, México, 1994.

BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, 1-Z. 10ª edición en español, Siglo XXI, México, 1997.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, México, 2000.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

CONTRERAS, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa, Porrúa, México, 2001.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, Historia Moderna de México. La República Restaurada, Vol. I, Cuarta Edición, Hermes, México, 1984.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2005.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2000.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, ¿Cómo transformar el Sistema Político sin Reformar el Estado Social?, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2008.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, El Sistema Político Mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2004.

FLORES CABALLERO, Romeo, Administración y Política de la Historia de México, INAP y FCE, México, 1988.

GAMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, Gobierno y Sociedad Civil, Ed. Caballito, México, 1987.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia, Procuraduría General de Justicia del D.F. y Porrúa, México, 1997.

DE GOTARI RABIELA, Hira, Ensayos sobre la Ciudad de México. Macropolis mexicana, Tomo IV, Universidad Iberoamericana y CONACULTA, México, 1994.

DE GOTARI RABIELA, Hira y HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina, La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida, DDF e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988.

HELLER, Hermann, Teoría del Estado, FCE, México, 1990.

HUNTINGTON, SAMUEL, Democratización, Partidos Políticos y Procesos Electorales, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos, México, 1989.

LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, editorial Tomo, México, 2009.

LEÓN-PORTILLA, Miguel, México Tenochtitlán, 1325-1975, Pasado, Presente y Futuro de una Gran Ciudad, DDF, México, 1975.

LÓPEZ AUSTIN, Alfredo, Constitución Real de México Tenochtitlán, UNAM, México, 1961.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-CONACYT, México, 1987.

O'GORMAN, Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Porrúa, México, 1985.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, México, 1985.

PATIÑO CAMARENA, E. Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006, UNAM, México, 2006.

PÉREZ ROSALES, Laura, Ensayos Sobre la Ciudad de México. El Corazón de una Nación Independiente, Tomo III, Universidad Iberoamericana y CONACULTA, México, 1994.

PRADILLA COBOS, Emilio y SODI DE LA TIJERA, Demetrio, La Ciudad Incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal, Océano, México, 2006.

PRUD HOMME, François Jean, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1997.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, México, 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Reforma Municipal. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Porrúa, México, 1987.

SAYEG HELU, Jorge, La Creación del Distrito Federal, Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior del Distrito Federal, México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, Porrúa, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Porrúa, México, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Vol. I, Porrúa, México 1988.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano, FCE, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1989.

VEGA VERA, David M., El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico Constitucional, Porrúa, México, 1989.

WILSON, James Q., El Gobierno de los Estados Unidos, versión en español por Juan Narváez Ruiz, Limusa, México, 1992.

WOLDENBERG, José, La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General, FCE, México, 1997.

WOLF, Eric, Pueblos y Culturas de Mesoamérica, Era, México, 1993.

## **LEGISLACIÓN**

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

## **HEMEROGRAFÍA**

- PERIÓDICO REFORMA, Sección B, Ciudad y Metrópoli, p. 1, 14 de noviembre 1995.
- PERIÓDICO REFORMA, Sección Ciudad y Metrópoli, p. 1, 28 de diciembre 2010.
- PERIÓDICO EL FINANCIERO, p. 1 Sección Mercados, 2 de marzo 2011.