

93
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACION PUBLICA Y PARTICIPACION
CIUDADANA: ANALISIS DE LA REFORMA POLITICA
EN EL DISTRITO FEDERAL 1993-96.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**LICENCIATURA EN CIENCIAS
POLITICAS Y ADMINISTRACION
P U B L I C A**
P R E S E N T A :
HECTOR PEREZ SERRANO

ASESOR:
MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE.
SINODALES:
MARCELA BRAVO AHUJA.
GERARDO ROMAY OLMOS.
CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA.
OSCAR DIEGO BAUTISTA.



MEXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

100884



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

Agradecimiento

A los profesores:

Narciso Gallegos y Miguel Ángel Márquez
por sus imprescindibles asesorías para la elaboración
del presente trabajo.

A los profesores:

Oscar Diego Bautista, Gerardo Romay Olmos,
Carlos Hernández Alcantara y Marcela Bravo Ahuja
por sus acertadas reflexiones.

A mis amigos:

Edgar Emeterio, Ricardo Camarena y Jorge Carlos Belloc
por sus valiosos comentarios.

D e d i c a t o r i a

El presente trabajo lo dedico con todo mi amor a mi Esposa
Norma Leticia y a mis hijos Héctor Alejandro y Luis Fernando
quienes son mis motivos para alcanzar mis éxitos.

Con todo mi cariño a mis padres
Cándido y Epifania
por su comprensión y su incondicional apoyo
en los proyectos de mi vida.

A mis hermanos
Alma, Nora, Ivonne, Edgar e Israel.

CONTENIDO

Introducción	5
Capítulo I. la Participación Ciudadana y la Reforma del Estado	
Administración Pública y Sociedad Civil en General	7
La Participación Ciudadana (Concepción general)	12
La Participación Ciudadana en México	19
La Reforma del Estado	22
Capítulo II. Semblanza del Distrito Federal.	
Época Prehispánica	30
Teotihuacán	31
Tepanecas	32
Mexicas	33
La Nueva España	37
Periodo de Independencia	41
El Siglo XX	47
Capítulo III. Reforma Política y Participación Ciudadana en el Distrito Federal 1993-96.	
Situación actual del Distrito Federal	51
La Participación Ciudadana en el Distrito Federal	53
Reforma Política en el Distrito Federal	55
Reforma Política de 1993	58
Reforma Política de 1996	68
Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal	69
Facultades del Presidente de la República	71
Facultades de la Asamblea Legislativa	72
Elección y Facultades del Jefe de Gobierno	76
En materia jurisdiccional	79
Propuestas	83
Conclusiones	85
Bibliografía	87

Introducción

En la presente investigación se analiza el proceso de reforma política en el Distrito Federal, durante el periodo de 1993 a 1996, considerándose los temas de participación ciudadana y administración pública. En este lapso gobierno federal, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos, lograron sentar parcialmente las bases para el reconocimiento de los derechos políticos y el establecimiento de órganos de gobierno local representativos y democráticos; perseverando el carácter del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales.

En la reforma política de 1993, se propuso modificar diversos artículos constitucionales con el fin de establecer cambios a la organización administrativa, política y jurídica del gobierno del Distrito Federal; principalmente se consideró la elección en forma indirecta del Jefe del Departamento y se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes en materia administrativa y de servicios públicos. Aunque en ese momento, las reformas significaron un paso importante hacia la transición democrática, estas no representaron una respuesta total a los problemas políticos de la Capital.

En 1996 en el marco de la agenda de la Reforma del Estado, partidos políticos nacionales (con presencia en el Congreso), ratificaron el compromiso de aportar un esfuerzo para contribuir a la transformación de las instituciones políticas de la Capital; con ese propósito se estableció la Mesa para la Reforma del Estado, en la cual se incluyó de manera prioritaria la discusión de la reforma electoral y la reforma política para el Distrito Federal. En esa instancia de trabajo, los dirigentes nacionales de los partidos políticos y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados, concluyeron por consenso una reforma política para el Distrito Federal aprobada unánimemente por el pleno de H. Congreso de la Unión.

Esta reforma provocó cambios significativos en la nueva composición político-electoral en el Distrito Federal que la reforma de 1993, principalmente en tres aspectos fundamentales: a) La Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, es decir, delimitando las facultades y obligaciones entre los Poderes Federales y los ámbitos de competencia del gobierno local; b) la elección mediante sufragio universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y subsecuentemente de los delegados políticos y,

c) la inclusión del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en el ámbito de gobierno del Distrito Federal.

Por lo anterior, se desprende la importancia de analizar a través del presente trabajo denominado *Administración Pública y Participación Ciudadana: Reforma Política del Distrito Federal 1993-96*, el contexto que motivo el establecimiento de las reformas; su importancia en el proceso democrático del país; sus alcances y limitaciones en la consolidación de los derechos políticos locales y en el establecimiento de los órganos del gobierno local; además, de conocer los mecanismos de participación ciudadana que se implementaron en la nueva relación entre gobierno local y habitantes del Distrito Federal.

El estudio y análisis de la Reforma Política del Distrito Federal se presenta en este trabajo dividido en tres capítulos:

I. La Participación Ciudadana y la Reforma del Estado. Conceptualiza qué es la administración pública y sociedad civil; la importancia y los alcances de la participación ciudadana y su desarrollo en México; además, de conocer el proceso de Reforma del Estado en que se ve inmerso nuestro país.

II. Semblanza del Distrito Federal. Se conocen los antecedentes históricos, políticos, jurídicos y sociales que dieron vida al Distrito Federal como la principal Ciudad capital, desde el asentamiento de las primeras culturas prehispánicas (Teotihuacán, Tepanecas y Mexicas), en la Nueva España; en el periodo de Independencia hasta finales del siglo XX.

III. Reforma Política y Participación Ciudadana en el Distrito Federal 1993-96. Analiza el contenido de las Reformas Políticas y se conocen los aspectos jurídicos, administrativos, político y sociales que se transforman; los avances en la consolidación de los derechos políticos de sus habitantes y en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana; además, se revisa la distribución de competencias entre los órganos del gobierno local y los Poderes de la Unión y, se revisan las nuevas facultades del Presidente de la República, del Jefe de gobierno del Distrito Federal, de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia. Se presentan al final algunas propuestas y conclusiones, así como, las fuentes bibliográficas.

Finalmente este trabajo contribuye al análisis de las relaciones entre política, participación ciudadana y administración pública en el Distrito Federal.

Capítulo I. La Participación Ciudadana y la Reforma del Estado.

Administración Pública y Sociedad Civil en General

Cada sociedad esta políticamente organizada en un Estado, que cuenta con su propia configuración de ideas, normas, procesos, instituciones y otras formas de organización para atender el objetivo primordial de salvaguardar el Bien Público.

Para lograr dicho objetivo, el Estado cuenta para su acción con un gobierno, encargado de la administración pública a través del Poder Ejecutivo, quien produce bienes y servicios, buscando responder a las demandas sociales.

Según Woodrow Wilson, *la Administración Pública es la parte ostensible del gobierno; es el gobierno en acción, es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno*¹.

Para Simon, Smithburg y Thompson, definen a la administración *como la actividad de grupos que cooperan para la realización de objetivos comunes y a la Administración Pública como las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno y ciertas entidades de carácter especializado*². En esta definición, los autores enfocan primero al campo general de la administración. Luego admiten que hay ventajas pragmáticas en el estudio del sector público y hasta ciertas peculiaridades en la realidad del gobierno.

En resumen, se define que la Administración Pública es la fase de gobierno que consta de ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema. Por lo que, el Estado tiene como fundamental obligación la de atender las demandas sociales. El Gobierno debe de adaptarse continuamente a las circunstancias sociales e históricas, reorganizando y fortaleciendo la administración pública, que es el instrumento que le permite al gobierno aplicar sus planes y programas destinados a satisfacer las demandas de la persona y la colectividad, a través de la generación de bienes públicos y del

¹ Woodrow, Wilson. *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, II (1887), 197-222

² Simon, et al. *Introduction to Study of Public Administration*, 3ª ed. Nueva York: Macmillan, 1930, pág. 3.

aprovechamiento racional de los recursos con los que cuenta la nación para su mejor aprovechamiento, en la circunstancias que se requieran.

El gobierno se divide para su ejercicio en Legislativo Ejecutivo y Judicial, los dos primeros son elegidos por la sociedad en votación secreta y directa, el segundo, tiene facultades para ejecutar las acciones legislativas y administrativas de gobierno, que concilie con los intereses y demandas de la sociedad. Sin embargo, una vez concluido el proceso a través del cual otorgó su representación política, el electorado asume el carácter de sociedad civil y su papel participativo tiene efectos constantes en el quehacer gubernativo, fortaleciendo y legitimando las acciones emprendidas por el Estado. La fortaleza de un gobierno no se finca exclusivamente en los resultados del acto electoral, sino depende de otros factores de apoyo de carácter permanente que nacen y se renuevan en el ámbito de sus relaciones con la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil, surge a principios del siglo XIX para hacer una diferenciación de ésta con otro tipo de sociedades, como por ejemplo de la sociedad política.

Sobre la sociedad civil distintos teóricos-políticos como Hegel, analizan la existencia de un nuevo orden social que se desenvuelve al margen del orden político, y define la sociedad civil como *la diferencia entre el Estado y la familia, como una mezcla de necesidades naturales y deseos*³. Es decir, maneja una connotación moderna al emplearlo para describir el espacio social situado entre la familia y el Estado. Hegel veía con preocupación el surgimiento del individualismo, el cual si bien era positivo en términos de la liberación de la creatividad y el logro de un nuevo nivel de libertad personal, esto conducía al debilitamiento y eventual desaparición de la vida ética, según él, era el sustrato mismo de la comunidad. Para perseverar los vínculos comunales, Hegel introdujo la idea de las corporaciones, cuya función sería reunir a los hombres, crear asociaciones independientes que funcionarían como escuelas de virtud y promoverían además una vida colectiva y significados comunes. La pluralidad y la diversidad de estos grupos intermedios evitarían una división tajante entre lo público y lo privado.

Para Hobbes en su concepto de *Leviathán*, señala que la sociedad civil no es homogénea, en ella están inmersas diversas oposiciones, que serán mediadas y

³ Cansino, César. *La Filosofía Política*, Turana editores, México, 1994, pág. 104

reguladas por el Estado. Sin embargo, a pesar de las diferencias internas, representadas por clases sociales, a la vez portadoras de diferentes intereses, la sociedad civil actuará como un todo, estableciéndose una relación entre ambos elementos. Así *el Estado abstracto será el resultado de la resolución formal de las oposiciones y esta a su vez constituirá la substancia de la sociedad civil*⁴.

En esencia, podemos definir que la sociedad civil significa *el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, defensa de derechos civiles, de liberalización de la mujer, los movimientos juveniles etc*⁵.

Ningún Estado con un gobierno de origen democrático, puede prescindir en el ejercicio de sus funciones de la participación activa de sus gobernados, para la orientación general de sus políticas, la conformación de los programas prioritarios y en la determinación del contenido de sus actos más trascendentales. Esta forma de gobierno garantiza el bien común por conducto de la voluntad general, que depende de la construcción de acuerdos entre los representantes y los ciudadanos, para fortalecer la vida democrática y participativa de la sociedad civil.

La viabilidad política de un sistema de gobierno democrático, debe basarse en la convicción generalizada de los distintos sectores de la sociedad acerca de la legitimidad de sus instituciones y en el acierto en el desempeño de las funciones públicas. Cuando el consenso social cambia en su grado de aceptación, tales fluctuaciones suelen responder a causas no necesariamente políticas, sino frecuentemente a motivaciones económicas y fenómenos de deterioro de los niveles de bienestar social. Tales factores actúan sobre el contexto político de las relaciones entre gobernantes y gobernados e influyen sobre las decisiones y acciones administrativas. Mantener y consolidar la

⁴ López Cortés, Eliseo. *Formación del Estado en la Sociedad Civil*. Universidad Autónoma de México, México, 1989, pág 43

⁵ Bobbio, Norberto. Op. Cit. p. 68

viabilidad política no se reduce a resolver conflictos de opinión. Es necesario desentrañar las causas del descontento social, atender a sus orígenes y satisfacer de manera preferente las necesidades más apremiantes de la sociedad y, prioritariamente las que aquejan a los sectores económicamente menos favorecidos.

En un conglomerado humano de la magnitud y complejidad como el que ha llegado a tener el Distrito Federal, requiere de la factibilidad de resolver integralmente de manera inmediata los principales problemas que aquejan a sus habitantes.

En tanto, la viabilidad política del nuevo régimen de gobierno democrático debe iniciarse una vez concluido el proceso electoral de 1997. Para llevar a efecto lo anterior, la sociedad civil debe cobrar plena conciencia de la necesidad de establecer prioridades en la atención a los grandes problemas materiales, económicos sociales y políticos que padece la población de la entidad.

Además es imprescindible promover una nueva cultura política fincada en el convencimiento de que la sociedad no es homogénea y que, por tanto, son numerosos los problemas que implican intereses contrapuestos que propugnan los sectores o grupos involucrados en cada uno de ellos. Tales disensos deben resolverse por la vía del diálogo, tolerancia y consenso entre estos grupos y el gobierno.

El gobierno y los partidos políticos deben de asumir la tarea de fortalecer la conciencia solidaria de los diversos sectores, estratos y grupos de interés de la sociedad civil con el fin de abatir la tendencia a demandar atención preferente a los problemas propios, sin considerar la urgencia o magnitud social de los que afectan a los demás componentes de la población de la entidad. Para cumplir este objetivo, se deberá promover dentro del proceso electoral reuniones de estudio y evaluación, abiertas a la opinión de todas las tendencias políticas, cuyos resultados permitan jerarquizar por su importancia prioritaria los distintos rubros de la problemática urbana, así como seleccionar las propuestas de solución más idóneas y factibles en el corto plazo.

El ejercicio de un gobierno responsable debe ejercerse con base en el consenso, con estricto apego al Estado de Derecho, de lo contrario, se llegaría a diferencias irreconciliables que polarizarían posiciones y cerrarían los espacios

para el diálogo, el cual indudablemente se constituye como piedra angular en el fortalecimiento de una vida plural y democrática en un Estado.

Es necesario que las formas de interlocución entre sociedad y gobierno se modifiquen para ajustarse a la nueva realidad de una sociedad más participativa y de un gobierno más responsable, que supere al viejo sistema institucional.

Para la Ciudad Capital, la pluralidad y la tolerancia son las principales actitudes que fortalecen la vida democrática en busca del nuevo arreglo social, en el que se planteen nuevas condiciones que permitan a las autoridades gobernar, ejerciendo una conducción política con proyecto, rumbo, decisión y representatividad; y permitir por otro lado, la participación ciudadana y la acción de los partidos políticos en aras de la construcción de mecanismos de colaboración política y administrativa con su gobierno local.

Con esta idea se legisló en materia de participación ciudadana en 1993, dando origen a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en donde nace una figura innovadora de representación vecinal ante las autoridades delegacionales del Distrito Federal, llamado Consejero Ciudadano.

Este hecho evidencia la voluntad de fortalecer un nuevo arreglo social, en el que las respuesta a las demandas sociales tenga cabida en la participación activa del ciudadano. Este nuevo arreglo tiene sustento en la visión política que reconoce que no existe conflictos de interés irresolubles entre gobierno y ciudadanos. El diálogo, la tolerancia y la apertura para buscar consensos, aunados a la corresponsabilidad de gobierno, partidos, organizaciones y ciudadanos, constituyen elementos indispensables para conciliar posiciones y superar los conflictos, haciendo con ello viable la vida social y política en el Distrito Federal. Sin embargo, la participación ciudadana no sólo debe de establecerse en la elección de sus representantes, sino se debe de fortalecer mecanismos que permitan a la sociedad civil ser participe en las decisiones más trascendentales de gobierno. Por ello, se requiere implantar y legislar sobre nuevos mecanismos de participación directa, como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

La Participación Ciudadana (Concepción general).

En las modernas sociedades democráticas, la participación ciudadana es la condicionante indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación ciudadana se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones.

La participación en principio, significa tomar parte; convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia⁶. La participación es siempre un acto social, es decir, nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. En las sociedades modernas es imposible dejar de participar, debido a que la ausencia total de participación es también inexorable. Sin embargo, ser participes en todo lo que nos rodea es también imposible.

La verdadera participación es la que se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, que descansa en un proceso previo de selección de oportunidades, y al mismo tiempo, participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno. La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo y como producto de una decisión personal, y no podría entenderse en consecuencia, sin considerar a dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo y sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

Las sociedades modernas son organizaciones político-social de gran complejidad, que requieren para la toma de decisiones de mecanismos de participación de los diversos grupos sociales. Participación que se hace en primera instancia a través de un proceso electoral transparente, del cual eligen a sus representantes populares a instancias de gobierno, proceso que contribuye al fortalecimiento de la democracia representativa.

⁶ Merino Huerta, Mauricio. "La Participación Ciudadana en la Democracia". 2ª edición, IFE, México, 1995, pág. 9

Giovanni Sartori define a la democracia representativa, como *la forma en donde el pueblo no gobierna, sino que elige representantes que lo gobiernen*⁷. A través de la participación ciudadana en las sociedades modernas, se realiza la selección de sus representantes a través de los partidos políticos en un proceso electoral transparente.

Duverger define la democracia representativa *como el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de ésta forma como sus representantes*⁸.

Para Norberto Bobbio *la democracia representativa y democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existen uno no puede existir el otro, sino son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente*⁹. Bobbio plantea un tercer sistema en el que la participación ciudadana, no sólo sea el medio de elegir a sus representantes sino la forma de participación permanente en la integración de la voluntad del Estado. El carácter de ciudadano cobra una nueva dimensión, evitando que los representantes acaparen todo el poder político, al incrementar su participación política y el interés sobre la conducción gubernamental del Estado. Por lo tanto, la designación de gobernantes dejará de ser un cheque en blanco y el vacío entre representantes y representados que sobrevienen una vez otorgado el nombramiento, podrá colmarse con consultas ciudadanas por las cuales el cuerpo electoral no solamente hará escuchar su opinión, sino que, en algunos casos la hará valer.

La idea de la participación ciudadana suele gozar de mejor prestigio que la idea de la democracia representativa que sirve para explicar el funcionamiento democrático del Estado. Sin embargo, podemos determinar que la representación y la participación ciudadana forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia, ya que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya, un cierto criterio representativo.

En las sociedades contemporáneas la participación no se limita sólo a procesos electorales *-participación política-*, sino representa también una forma de

⁷ Sartori, Giovanni. "Teoría de la Democracia", 1ª edición, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 1988, pág. 150

⁸ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Edit. Ariel, Barcelona, 1970, p. 93

⁹ Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", 1ª edición, FCE, México, 1994. Págs. 40-41

participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formas y mecanismos de *participación ciudadana*, que fortalecen y nutren la vida democrática de la sociedad.

Algunos especialistas opinan, que en las sociedades modernas no es lo mismo la *participación política* que la *participación ciudadana*, debido a que no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Para distinguir las diferencias entre una participación de la otra, es preciso plantear cuales son las formas que se dan entre estos dos casos.

En general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos, las cuales son:

1. La que supone el derecho y ejercicio del voto.
2. Las actividades que realizan los ciudadanos en campañas políticas emprendidas por los partidos políticos o en favor de un candidato en particular.
3. Las actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico.
4. Las que se derivan de un conflicto particular.

De estas formas de participación política podemos decir que el objetivo principal se refiere sólo a la integración de las instancias de gobierno, aunque *la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas*¹⁰, nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos. Pero en todas las formas de participación política y a pesar de las obvias diferencias entre estas, tienen un rasgo común en su ejercicio, debido a que están asentadas claramente en el Estado de derecho.

¹⁰ La definición es de Nuria Cunill, *Participación Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, p. 36

En cambio, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, es decir, no sólo estar asentada en el Estado de derecho, sino se cuenta con la libertad de los individuos. Para *Milbrath*¹¹, en una sociedad democrática las formas de participación ciudadana pueden ser:

- a) **Abierta.** Sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidan a participar.
- b) **Cubierta.** En caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona.
- c) **Autónoma.** A partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas por las necesidades de su entorno inmediato.
- d) **Por Invitación.** De algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular.
- e) **Episódica o continua y grata o ingrata.** De acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entrar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes.
- f) **Simbólica o instrumental.** Tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización.

Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también respetando las reglas básicas que supone el Estado. Ninguna de estas formas pretende cambiarlo todo, pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación.

Para otros especialistas, la participación ciudadana se deriva de un concepto más general que engloba la voluntad de participar por parte del ciudadano en asuntos públicos, esto es a través del desarrollo de una cultura cívica por parte de la sociedad.

¹¹ Lester W. Milbrath, *Political Participation*. How and do People get Involved in Politics?, Rand McNally, Chicago, 1965, p.6

La cultura cívica se define como *la idea de concebirse protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir en las decisiones políticas y vigilar su proyección*¹².

Milbrath propone tres tipos puros de cultura cívica, en que los ciudadanos tienen una forma específica de participación y sugiere la siguiente clasificación:

- **Los apáticos.** Se les reconoce precisamente por su renuncia a intervenir en cualquier asunto político.
- **Los espectadores.** Se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar una discusión sobre temas políticos, por intentar influir en el sentido del voto de otra persona, o incluso por llevar insignias que lo señalan como miembro de algún grupo particular.
- **Los gladiadores.** Son los que contribuyen con su tiempo a una campaña política; participar en algún comité electoral o en la definición de estrategias para el grupo al que pertenece; solicitan fondos, aceptan candidaturas o, en definitiva, ocupar posiciones de liderazgo en los partidos políticos, en los parlamentos o en el gobierno.

La metáfora empleado por Milbrath nos permite relacionar los diferentes roles que eligen los ciudadanos para tomar parte en la democracia. Además con este tipo análisis, así como de los anteriores autores nos plantean que la participación ciudadana se da en espectro muy amplio en las sociedades modernas. Por otro lado, la enorme variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana no significa que todos estén dispuestos a jugar el mismo papel. Por el contrario, solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador.

¹² Peschard, Jaqueline. *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2. IFE, México, 1994, p.21

En un Estado contemporáneo, en donde la sociedad civil ha asumido un papel cada vez más dinámico y participativo en las principales decisiones de los gobernantes, los ciudadanos se organizan a través de diversas instituciones heterogéneas, como son sindicatos, medios de comunicación, congregaciones religiosas, partidos políticos, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales (ONG'S), asumiendo roles que anteriormente sólo le competían a los que Milbrath llama gladiadores, es decir a los gobernantes.

En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino que además hay múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales.

Los mecanismos de participación ciudadana directa más conocidos son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Referéndum

(Del latín referéndum, de referre: referir). Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas¹³. En el referéndum, el electorado vota sobre algún asunto público. Además, es útil cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad.

Una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en un cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referéndum* y el *plebiscito*.

¹³ Correa Villanueva, José Luis. *Diccionario Electoral CAPEL*. México 1996. P. 189

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarse como un acto decisorio autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Los representantes formulan la ley, pero el *referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Una de las principales objeciones en contra del referéndum es el hecho de que representa un mecanismo de decisión de suma cero, esto es, un sistema literalmente de mayoría que deja sin ninguna oportunidad a los derechos de la minoría. En cada tema, la mayoría se lleva todo y la minoría pierde todo. Entre los temas no cabe la posibilidad de negociación ni de concesión. El referéndum representa la más perfecta y mecánica encarnación de un sistema de tiranía mayoritaria.

Plebiscito

El concepto de *plebiscito* deriva de la noción más amplia de *soberanía popular*, o simplemente, *democracia*. El *plebiscito* no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cuestiones de hechos, actos políticos y medidas de gobierno, propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas¹⁴. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país, ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

El concepto de *plebiscito* tiene su origen en la Roma antigua, se llamaba *plebiscitum* a la ley que a propuesta de un tribuno establecía la plebe.

Entre el *plebiscito* y el *referéndum* hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedente histórico de carácter creativo no afirmativo¹⁵.

¹⁴ Correa Villanueva, José Luis. Op. Cit. pág 123

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional*. P. 340.

Ninguno de estos dos mecanismos supone una elección de representantes, sino de decisiones, pero ambos funcionan con la misma amplitud que los procesos electorales, en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión.

La iniciativa popular

La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Ambas formas constituyen, también una especie de seguro en contra de la tendencia de exclusión partidista y parten, en consecuencia, de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa.

La participación Ciudadana en México

En México según el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete *al Presidente de la República (Poder Ejecutivo); a los diputados y senadores al Congreso (Poder Legislativo) y a las legislaturas locales*¹⁶. Por lo que no cualquier persona está facultada, dentro nuestro régimen jurídico para iniciar leyes. Sin embargo, los ciudadanos tiene la libertad de sugerir al Ejecutivo Federal o algunos de los representantes locales o federales, la conveniencia de expedir una ley o decreto, para que en ejercicio de su facultad legislativa, presenten el proyecto. Pero los funcionarios pueden rechazar o aceptar la iniciativa del ciudadano dependiendo de su interés de grupo, de partido o particular.

No se contempla a nivel constitucional otro mecanismo de participación ciudadana directa (referéndum, plebiscito y la iniciativa popular), que le permita al ciudadano incidir en funciones legislativas o tomar parte en las decisiones de políticas fundamentales para el país.

En México existen antecedentes históricos de haberse puesto en práctica algunos de los mecanismos de participación ciudadana directa como el

¹⁶ Rabasa O' Emilio. *Mexicano está es tu Constitución*. H. Cámara de Diputados. México D.F. Febrero de 1997, p. 202

publicado a través de la ley de convocatoria del 24 de marzo de 1824, en el cual el Congreso del Estado de Chiapas determinó una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro del Estado; de manera opcional se formularon tres alternativas:

- a) Se excluían de la decisión;
- b) Por la federación con Centroamérica
- c) Por la federación con México.

Este plebiscito incluyó a las mujeres, a diferencia de lo que sucedió en el Yaqui, estableciéndose un periodo de seis meses para que conocieran y analizaran todas las propuestas.

Durante el constituyente de 1856, la comisión encargada de presentar el proyecto del artículo 125, relativo a la reforma de la Constitución, propuso en el proyecto original, debatido en la sesión del 18 de noviembre de 1856, entre otros requisitos, que las reformas propuestas se publicaran en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato y que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

La comisión retiró la propuesta y presentó una nueva versión el 25 de noviembre, los criterios para la reforma constitucional se simplificaron, pero se mantuvo la idea de que las reformas tuvieran que ser votadas favorablemente por la mayoría de los electores. Después de un importante debate durante los días 25 y 26 de noviembre, quedó excluida la propuesta del referéndum constitucional, y simplemente se estableció el requisito de la mayoría calificada y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados. El artículo quedó aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra.

El 14 de agosto de 1867, a un mes de su entrada victoriosa a la capital de la república, Juárez da a conocer la convocatoria para celebrar elecciones para diputados al Congreso, Presidente de la República, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pero al mismo tiempo se trataba de someter a

un plebiscito popular un conjunto de reformas constitucionales; en el artículo noveno de la convocatoria se establecía:

En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad acerca de si pondrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal.

La discusión suscitada por esta convocatoria, dividió al partido liberal y dio origen a la formación de una vigorosa oposición, cuyos motivos no eran siempre de orden público, pero que aprovechó la cosa pública para desacreditar al Presidente y que tomó como bandera la inviolabilidad de la Constitución. La alarma era ficticia, ya que el blanco de ataque era menos el programa mismo que en el medio de implantarlo y el escándalo armado por la oposición con motivo de una consulta directa del pueblo votante dio la medida de los méritos de la controversia.

En los últimos años, se han realizado propuestas por parte de los partidos políticos de México en torno a los mecanismos de participación directa.

La primera diputación federal del PAN formuló una iniciativa el 26 de diciembre de 1946, con objeto de reformar el artículo 115 constitucional para introducir a nivel municipal las figuras de *iniciativa popular*, *referéndum* y *revocación de mandato*.

Esta iniciativa es retomada por el PAN el 8 de diciembre de 1988, planteando reformar los artículos 115 y 116 constitucionales para incorporar estas figuras a nivel municipal y estatal, planteando que en una fase posterior demandarían la extensión del *referéndum* a la esfera federal.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente a la LV Legislatura, presentó el 14 de octubre de 1992, un proyecto de decreto para adicionar los artículos 72, 74, 76 y 133 de la Constitución Política, con objeto de instituir la figura del referéndum ratificatorio. Esta iniciativa fue particularmente motivada por la coyuntura que abrió el Tratado de Libre Comercio.

El 21 de marzo de 1993, el Partido de la Revolución Democrática y otras organizaciones políticas y de ciudadanos, promovieron por primera vez en la

historia del Distrito Federal un *plebiscito* ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes residentes en esta Ciudad Capital. Hecho que inicio de la discusión en torno a la nueva reforma política para el Distrito Federal de 1993.

En este plebiscito los habitantes contestaron si o no a tres preguntas:

- 1) ¿Está de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación?.
- 2) ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto? Y,
- 3) ¿Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?.

En este contexto, el Distrito Federal se encuentra inmerso en el proceso de transición democrática, a través de dos reformas políticas de 1993 y 1996, las cuales inician el reconocimiento a los derechos políticos de los habitantes residente en esta Ciudad Capital, al permitirle al ciudadano elegir por voto secreto y directo a su jefe de gobierno a través de un proceso electoral transparente y fortalecer mediante estas reformas de mayor facultades a los distintos órganos de gobierno.

La Reforma del Estado

Mucho se ha hablado de este tema en los círculos políticos, económicos y empresariales del mundo en la última década del siglo XX. La *Reforma del Estado* se ha convertido casi en un tópico. En principio lo que con ella se ha concebido es la supresión del Estado benefactor, como poder regulador sobre la economía, para dar paso al *laissez faire* del liberalismo libreconcurrente del siglo XVIII, retocado y actualizado por las corrientes neoliberales que se han expandido en el mundo.

Para varios analistas la Reforma del Estado es vista como el cambio radical en el ejercicio del poder y en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Lo que implica la transición democrática del viejo régimen autoritario, corporativista y de partido único, a uno nuevo democrático y pluripartidista de respeto a los

derechos humanos y derechos sociales, del cual surja la construcción de *un Estado suficiente par excellence*, en el sentido de que tuvieran la eficacia indispensable para procesar el conflicto social; *democrático*, es decir, representativo de la sociedad; y *responsable*, que asuma medidas claras en el proceso económico, como resultado de diversas modificaciones constitucionales, legales y de las reglas del juego que conciernen y acuerden los actores políticos.

La primera Reforma del Estado fue de la organización monárquica a la republicana a fines del siglo XVIII, esto es, del absolutismo al constitucionalismo. Luego vino, la transformación del Estado inhibido del *laissez faire al Estado de bienestar* de los años treinta de nuestro siglo. La reforma de gran profundidad fue la marxista, a partir de la Revolución de octubre de 1917, que expropió los instrumentos de producción que permanecían en manos privadas y los puso bajo la gestión directa del Estado.

En los últimos años, la Reforma del Estado que se está impulsado en el mundo en su manifestación más extrema, consiste la reducción del Estado a su mínima expresión en beneficio de otros centros de poder fáctico dentro de la sociedad. En este sentido, la tesis central de la Reforma consiste en la disminución de su tamaño, en un Estado pequeño pero eficaz y la consecuente transferencia de mando de la economía a manos privadas, quienes quieren estar fuera de todo control estatal que les obligue a hacer concesiones distributivas.

A finales de la década de los 80's y principios de los 90's, la bandera de los detractores del Estado fue la ineficiencia en el manejo de las empresas públicas, generando con gran fuerza, el abstencionismo estatal, la denominada desregulación, la privatización de la economía, la apertura de los mercados, la sustitución de la planificación estatal por las fuerzas del mercado y el libre flujo de los capitales privados, sin excepción, han estado dirigidas a fortalecer el poder político de los grupos económicos nacional e internacional.

Detrás de una Reforma Económica del Estado hay también intereses concretos e identificables encaminados a concentrar el mayor poder político y económico posible en favor de ciertos grupos privilegiados por encima de la mayoría de la población, en el marco de una economía desguarnecida y de un Estado ausente, que ha provocado profundas crisis de gobernabilidad y democracia, aumentando la pobreza, el desempleo, la marginación social y las disparidades económicas que han agudizado los problemas jurídicos, políticos y sociales.

Por ello, la Reforma del Estado debe considerar una profunda reforma política que adecue el marco jurídico, las instituciones políticas y sociales a los nuevos tiempos de globalización y liberación económica que se ve inmerso el mundo.

En México en el último cuarto del siglo XX, el sistema político mexicano ha vivido un conjunto de cambios que han transformado su naturaleza, sus reglas y formas de operación económica y política. La cultura política de México ha transitado de un sistema basado en la hegemonía de un solo partido a otro en que la pluralidad irrumpe en forma gradual a través de la competencia electoral y la alternancia en los cargos públicos de elección popular.

La reforma económica iniciada por Miguel de la Madrid y continuada consistentemente por los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, bajo la doctrina del neoliberalismo y la economía global, logró ganar terreno el llamado cambio estructural: el relativo al equilibrio de las finanzas públicas, la privatización de las empresas públicas, el fin del Estado benefactor, la reorientación del gasto social, la reestructuración del sistema bancario, el papel de la iniciativa privada, la deuda externa, la desregulación de los aranceles, la economía abierta al extranjero, la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El paso obligado de una economía cerrada y protegida a una economía abierta y de libre comercio sustentada en las fuerzas del mercado y sometida a un impresionante proceso de globalización tecnológica y comercial, produjo reacomodos y turbulencias que sacudieron los cimientos del sistema político presidencialista que por más de cinco décadas garantizó estabilidad, desarrollo y gobernabilidad. Sin embargo, esos gobiernos se desentienden de los costos sociales y sus consecuencias políticas y se resisten a las demandas de una sociedad irritada por la crisis económica.

Crisis que en México se produce como resultado de un proceso concurrente de carácter externo y interno:

El externo; el gran cambio por el que atravesamos sucede, en un acontecer global del que es imposible permanecer aislados. El proceso de globalización implica, una mayor relación económica con el exterior, pero también la necesidad de adoptar formas de civilidad política acordes con la sociedad global del tercer milenio. La democracia y los derechos humanos definen esas formas.

El interno, se refiere al tránsito de la vieja institucionalidad a una nueva. La vieja institucionalidad de origen y programa revolucionarios tuvo como ejes fundamentales el corporativismo político en un partido hegemónico que aglutinaba a los diversos sectores de la sociedad -CTM, CNC, CNOP-, con un carácter social y reglas de civilidad política y movilidad, que mantuvieron un envidiable grado de armonía entre la clase política, además de un sentimiento de progreso social promovido por gobiernos interesados en atender compromisos sociales. Este tipo de Estado, corresponde al esquema unitario, es decir, sin pluralidad política. La emergente mentalidad, en cambio estima que es necesaria una nueva institucionalidad que encauce la nueva pluralidad social y política, a través de reformas constitucionales, que garanticen la redistribución de competencias en los Poderes de la Unión, del federalismo, fortalecimiento del sistema de partidos y la implementación de mecanismos de participación de la sociedad civil.

Gobierno, partidos políticos y sociedad discuten entorno a la Reforma del Estado, buscando crear el nuevo modelo institucional con un sistema de partidos que compitan en proceso electorales equitativos y transparentes, que permita transformar el viejo y autoritario régimen corporativista y de partido hegemónico, en uno nuevo, que sí exprese y encauce la nueva realidad plural observable en la sociedad.

Por lo tanto, la Reforma del Estado es concebida como la necesidad de realizar cambios jurídicos, institucionales y prácticos que permitan dar cauce y rumbo a la nueva pluralidad política del país, a la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, y a la existencia de lo que los teóricos llaman "gobiernos divididos", es decir, a la condición política en la que producto de la voluntad popular, en donde ningún partido tiene la mayoría absoluta en el Poder Legislativo, o en la que la mayoría absoluta en dicho poder es detentada por un partido a aquel que tuvo el triunfo en la elección del Poder Ejecutivo¹⁷.

En nuestro país ese cambio es registrable a través de una serie de hechos que reflejan una actitud de respaldo a la libertad de las ideas, a la tolerancia, a generar procesos electorales mas competitivos y a una acción participativa de tipo autonómico que va desde los indígenas, los empresarios y la gran cantidad

¹⁷ Ponencia presentada por el Lic. Jorge Alcocer, Subsecretario de Desarrollo Político en el *IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad*. En Villahermosa, Tabasco el 23 de abril de 1998.

de organismos civiles e independientes que han proliferado desde hace unos cuantos años. La sociedad civil como los partidos políticos mantienen en confrontación al interior, pues obedecen al fenómeno de la crisis política y económica que impacta a todos los mexicanos. La Reforma del Estado en México debe advertir por lo menos en tres aspectos: en el económico, el político y el social.

En el económico, es importante analizar el cambio de rumbo de la política económica que se ha venido implementando en los últimos años; impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, revisar el Tratado de Libre Comercio; reactivar el apoyo al sector agrícola; replantear el desarrollo regional en el país e implementar un equilibrio fiscal entre el municipio, gobiernos de los Estado y Federación.

En lo político, reformar al poder judicial; fortalecer el federalismo; replantear el equilibrio entre poderes de la Unión; revisar y reformar la normatividad electoral; instrumentar mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular y realizar una reforma definitiva para el Distrito Federal.

Agenda para la Reforma de los Poderes Públicos

<p>1. Funciones constitucionales del Estado Mexicano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facultades y responsabilidades en materia económica. • Facultades y responsabilidades en materia social. 	<p>4. Poder Legislativo.</p> <p>a) <i>Atribuciones y funcionamiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones de la Cámara de Diputados. Actualización y Reglamentación de sus funciones de supervisión y control de la administración del Ejecutivo. • Atribuciones del Senado • Reglamentación interna del Legislativo y prácticas parlamentarias; Servicios profesional legislativo. <p>b) <i>Integración</i></p> <p>Actualización del sistema mixto de representación (mayoría proporcionalidad) en la integración de la Cámara de Diputados, Integración del Senado</p>
<p>2. Poder Ejecutivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones del Poder Ejecutivo. • Reforma administrativa: Servicio profesional público: sistema de reclutamiento, actualización y promoción por méritos y antigüedad; nivel de aplicabilidad del sistema profesional. Regimen de responsabilidades de los servidores públicos. Reforma de estructuras y procesos administrativos. Servicios integrados al público. Actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. • Mecanismos de concertación económica y social con las organizaciones sociales. 	<p>5. Justicia</p> <p>a) <i>Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de instituciones y procedimientos para la protección de los derechos humanos. <p>b) <i>Seguridad Pública</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley y Sistema de Seguridad Pública, Prevención del delito; coordinación de corporaciones policiales, capacitación, formación y registro de corporaciones policiales. <p>c) <i>Procuración de Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regimen Jurídico de las Procuradurías de Justicia y protección social: agraria, defensa del trabajo, profesionalización del ministerio público; profesionalización de los policías judiciales. <p>d) <i>Impartición de Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensoría de oficio, justicia accesible y expedita; métodos alternos de solución de controversias; justicia de menores e inimputables.
<p>3. División y relación entre poderes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura constitucional de las competencias y atribuciones de los poderes públicos. • Relaciones y equilibrios entre los poderes públicos. 	

En lo social, el combate a la pobreza extrema; el aumento al gasto social; el replanteamiento de programas sociales; la descentralización eficaz de los servicios de salud y educación e implementar una reforma a los derechos de los pueblos indígenas.

Actualmente el debate de la reforma del Estado se centra en el Poder Legislativo Federal de corte pluripartidista que resulta alentador para la construcción de consensos necesarios que lleven a una reforma integral de la Constitución. Por que sólo mediante una reforma integral es posible plasmar en el terreno formal la voluntad de cambio democrático que los diversos actores políticos dicen promover. En los hechos, sólo por esta vía es posible marcar el parteargas definitivo con el antiguo régimen y plasmar las condiciones y el espíritu democrático en el ordenamiento constitucional.

La Reforma integral del Estado demandará voluntad y responsabilidad política de todos los actores para comprometerse en la construcción de acuerdos entorno a la gran Reforma que México necesita para el proceso de transición democrática.

Transición democrática en su concepción general considerada como el pacto entre las élites del poder y las oposiciones para el cambio de la naturaleza del régimen básicamente autoritario otro de corte democrático. En este espacio, es precisamente donde se inscribieron las negociaciones que culminaron en enero de 1997,

Con la formación de la mesa central de la Reforma del Estado constituida por el Gobierno a través de la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados (PRI, PRD, PAN, PT), que acordaron y aprobaron la agenda general y la firma de los acuerdos de la Reforma Electoral y del Distrito Federal.

Agenda de discusión para la Reforma Electoral

<p>1. Derechos políticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantías Constitucionales y Mecanismos Jurídicos de protección. • Formas de consulta y participación ciudadana, indirecta y directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular. • Voto de los mexicanos 	<p>4. Competencia Electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad, relación entre equidad y libertades políticas de informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos. • Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de controlaría y de rendimieneto de cuentas; condiciones de un sistema mixto de financiamiento público y privado, tope máximo de gastos de campaña; Duración de las campañas electorales • Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios. • Encuestas y conteos rápidos (regulación jurídica y códigos de ética profesional) • Programas Públicos e impacto electoral.
--	--

<p>2. Organos y autoridades electorales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía de la autoridad electoral (integración, funciones, responsabilidades, forma de nombramiento de las autoridades y de renovación periódica). • Dimensión, financiamiento y patrimonio del Organo Electoral • Calificación de Elecciones: ámbito y rango • Tribunal electoral (integración, funciones, formas de nombramientos de los magistrados, medios de impugnación y términos para su resolución) • Fiscalía electoral (integración, funciones, formas de nombramiento, procedimientos de actuación, delitos y sanciones electorales). 	<p>5. Régimen de partidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos: requisitos de registro, derechos, prerrogativas y obligaciones. • Asociaciones políticas: requisitos, derechos y obligaciones. • Coaliciones • Candidaturas comunes e independientes. • Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. • Derechos y Obligaciones de los afiliados a los partidos
<p>3. Organización del proceso electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cédula de identidad (credencial electoral: Registro Nacional Ciudadano y Registro Federal de Electores • Actualización y confiabilidad del Padrón electoral y lista nominal • Geografía electoral: distribución y circunscripciones. • Proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación, promoción del voto y centros de votación. • Jornada electoral: simplificación de la documentación electoral, administración, escrutinio y cómputo del sufragio, publicación de resultados. • Observación electoral. 	<p>6. Legalidad y representación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferenciación entre Ley Orgánica del Organo de Autoridad Electoral, Ley de Organización y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos. O en contraste, mantener la unificación de los tres ámbitos de regulación en un único código. Ventajas y desventajas. • Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal. • Sistema mixto de representación: criterios y balance entre mayoría relativa y representación proporcional.

Capítulo II. Semblanza del Distrito Federal

El Distrito Federal está situado al *sur del Valle de México*, a 2240 metros sobre le nivel del mar y entre los paralelos 19° 11' 53'' y 20° 11' 09' de latitud norte, los meridianos de 98° 11' 93'' y 99° 30' 24'' de longitud oeste¹⁹.

Desde la época prehispánica hasta nuestros días, la Ciudad de México ha mantenido su importancia política, administrativa, económica y social. Ha jugado un doble papel de ser impulso y contrapeso de la modernización. Desde Tenochtitlan se constituyó la primera visión de México. Desde la capital colonial se integró el territorio que sería la base del país. Desde el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1808, surgió la primera convocatoria insurgente. Pero también, desde la Ciudad de México se libró una de las primeras batallas del conservadurismo contra la república. Fue por ello que a lo largo del siglo XIX se consideró necesario establecer un equilibrio de poderes reales de la capital para lograr el avance de la república.

Actualmente el Distrito Federal, no sólo representa el asiento de los Poderes de la Unión que conforman la federación, sino el lugar de mayor concentración de la población en el país y el asentamiento de los más importantes centros financieros, económicos y políticos del país. Que enfrenta graves padecimientos de sobre población y por ende un sinnúmero de problemas en los servicios y en la ocupación de su población, representando para el gobierno de la capital un importante reto el conciliar los problemas sociales y sus posibles soluciones. Uno de los problemas que arrastra a través de la historia el Distrito Federal y la federación, era la falta de apertura en los derechos políticos del ciudadano residente en esta Ciudad, es decir, no existían mecanismos y formas de participación ciudadana que permitiera al ciudadano intervenir en las decisiones de gobierno y principalmente en la elección de quienes deberían gobernarlo a través de un proceso electoral transparente.

Por la importancia que ha representado el Distrito Federal para la Nación y por la necesidad de ampliar los derechos políticos del ciudadano residente y por ende el fortalecimiento de la democracia, se desprende la necesidad de conocer en este capítulo los antecedente históricos que dan vida al Distrito Federal.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Atlas Cartográfico Histórico Cd. De México 1996, pág. 9

Epoca Prehispánica

La superficie actual del Distrito Federal se encontraba en la época prehispánica y aún hasta el siglo XIX cubierta por un enorme lago, que influyó de manera importante en el asentamiento de las tribus nómadas que motivaron el desarrollo agrícola, como su importante fuente para la supervivencia, pasando la recolección de frutos, la cacería y la pesca, hacer factores complementarios de su vida cotidiana. Por lo que, este lugar fue un ambiente propicio para el desarrollo de la agricultura, debido a que los suelos generalmente eran fértiles y podían soportar cultivos permanentes con modestas aplicaciones de técnicas de restauración. Otro factor, que influyó en el asentamiento de estas tribus nómadas, fue el régimen pluvial que favorecía específicamente al cultivo del maíz principalmente en la porción meridional donde alcanzaba las mayores precipitaciones. El cultivo del maíz represento uno de los elementos culturales más comunes entre los pueblos prehispánicos, debido a que constituyó la base fundamental de su alimentación.

Las primeras localidades agrícolas de la Cuenca de México, se remontan a más de 1,500 años a.C. en sitios como arbolillo, Zacatenco y Tlatilco²⁰. Lugares en donde sus pobladores se asentaron en regiones altas en torno a la Cuenca.

Con el tiempo aparecieron en la porción sur del actual Distrito Federal, un importante centro ceremonial llamado Cuiculco, con la pirámide tronco cónica que es el edificio más importante de todo un complejo arquitectónico, este lugar representa las primeras manifestaciones de arquitectura monumental en el Valle de México. *Cuiculco, ejemplifica la extensa ocupación humana del suroeste del valle antes de la erupción volcánica del Xitle²¹, que años después cubriría esta porción y la haría casi impermeable a todo asentamiento humano. Lo que obligó a sus pobladores a emigrar hacia el noreste y buscar refugio en el valle de Teotihuacan, donde se asentaron, mezclándose con la población del lugar, para participar en el desarrollo de la cultura Teotihuacana.*

Paralelamente al final de Cuiculco se inicia en el valle, pero fuera de los límites del territorio considerado en este estudio, la ocupación de Teotihuacán que ejercería durante cerca de 1000 años su influencia polarizadora en esta región.

²⁰ Cecilio A. Robelo. Nombres Geográficos Mexicanos del Distrito Federal. Cuernavaca, tip. Y lib. De José D. Hohas 1900 p. 15

²¹ *Ibidem* pág18

Teotihuacan

*El pueblo Teotihuacano produjo la primera gran civilización del centro de México, pero sus manifestaciones se extendieron a otras regiones. Se encuentra restos de tipo Teotihuacano en los Estados de México, Puebla, Veracruz y Oaxaca*²².

La concentración de población en Teotihuacán, simultánea a la dispersión de los asentamientos en su área de influencia inmediata, prefigura un fenómeno que vuelve a repetirse en la actualidad: la gran ciudad capital reina sin oposición sobre el espacio rural que la circunda y en el que sus diferentes asentamientos carecen de la fuerza y de la importancia para oponerse a esta polarización. Durante el auge de Teotihuacán, una importante población rural se extendía por las orillas de la gran unidad lacustre y proporcionaba los excedentes necesarios para la vida de la primera gran ciudad del valle.

La Ciudad se encontraba establecida entorno al centro ceremonial que todavía aflora en los vestigios arqueológicos de toda mesoamérica. Abarco una extensa área y el número de sus habitantes se ha calculado en 100 mil, en el instante de su mayor crecimiento. *El hecho de que acudieran a ella los señores de las provincias para ser "coronados" ha hecho pensar que la palabra Teotihuacan significa "lugar donde se hacen los señores o donde nacen"*²³.

La base económica de este pueblo fue la agricultura; actividad que se realizaba bajo el estricto control del Estado. Este se preocupó de distribuir la tierra de cultivo entre los labradores, reservándose algunas para su propio beneficio, pero cultivadas también por macehuales. Para el trabajo agrícola utilizaron el cultivo de terrazas.

El control político correspondió a los sacerdotes quienes a través de la religión pudieron mantener sujetos a los grandes grupos de cultivadores. Los sacerdotes de condición más pobre se encargaban de las funciones administrativas y muy probablemente se valieron de los comerciantes para mantener contacto con otros pueblos.

Dos grandes grupos integraron la sociedad Teotihuacan: el sector privilegiado, compuesto por los sacerdotes quienes mantuvieron a los comerciantes a su lado

²² Enciclopedia de México. Tomo VIII. Pág. 8077

²³ Cecilio A. Robelo. *Diccionario de Mitología Náhuatl*, México, Edit. Innovación, 1980, vol. 1, p. 87

y los trabajadores (artesanos y cultivadores). Los labradores fueron el verdadero sostén de esa sociedad, pues además de cultivar su tierra tenían que trabajar las de los sacerdotes y una vez cumplidas esas tareas, se les hacía colaborar en calidad de albañiles y cargadores en las obras del Estado.

La vida del Teotihuacano giro casi totalmente a la religión; está adoptó las características propias de la estructura económica y social, tanto que puede considerárseles como una religión eminentemente agrícola. *Tlaloc, dios de la lluvia, por su condición de benefactor de la agricultura fue la deidad más popular de Teotihuacan*²⁴, aún que los sacerdotes tuvieron como deidad principal a Quetzalcóatl, relacionado con la Ciencia y la Cultura.

Después del fin de Teotihuacán se supone que gran parte de los asentamientos rurales que poblaban el territorio del actual Distrito Federal continuaron existiendo, y en ciertas áreas se producen casos de nucleación de estos asentamientos rurales. Esto sucede en Azcapotzalco, Texcoco y Chalco.

En el posclásico temprano aumentan su importancia las poblaciones del extremo sur: Xochimilco, Chalco, Iztapalapa. La influencia de Tula se observa en la propagación de una tradición de la cerámica que aparece en Chapultepec y Tlatelolco. *Hacia el siglo XIII los otomíes, culhuaques, cuitlahuacas, xochimilcas, chalcas, mixquicas, tepanecas, acolhuacas y mexicas, se extendían por la cuenca y tomaban posición alrededor de la gran unidad lacustre, integrándose paulatinamente a las tradiciones de los pueblos agrícolas de la región*²⁵.

Tepanecas

Otro pueblo que se asentó en la Cuenca del Valle de México fueron los Tepanecas, asociados en su historia temprana a los otomíes, ocuparon en el siglo XIII al margen occidental de los lagos, entre los otomíes al norte y los xochimilcas al sur. Sus primeros asentamientos los tuvieron en Tacuba, Azcapotzalco, Tacubaya, Tlanepantla y Tenayuca. La capital temprana fue Azcapotzalco, desde donde ejercieron por más de cien años su influencia y poder en la cuenca. La misma Tenochtitlán estuvo subordinada a Azcapotzalco hasta 1428. Después de la derrota sufrida por los tepanecas frente a sus viejos

²⁴ *Ibíd.* pág. 76

²⁵ Enciclopedia de México. Tomo VIII. Op. Cit., pág. 8078

aliados los mexicas y los acolhuaques, Azcapotzalco ve reducida su importancia y Tacuba se erige en la capital tepaneca.

Mexicas

Los mexicas cuya historia es la más conocida, penetran al valle por el norte; se asientan en Chapultepec y después de algunas peripecias fundan su ciudad doble: Tenochtitlán-Tlatelolco en 1345 (la fecha tradicional es 1325). *Después de un primer periodo, ya en Tenochtitlán, sirven primero a los tepanecas, posteriormente se libran del yugo, y la Triple Alianza les da bases favorables para su expansión. Esta inicialmente se realiza en el valle, pero con los tres últimos señores, antes de la Conquista, su dominio se extiende por toda la parte central de Mesoamérica*²⁶.

A pesar de sus conquistas, el territorio propiamente mexica dentro del valle fue pequeño, en razón, principalmente, de que los mexicas fueron los últimos en penetrar al valle y éste ya estaba ocupado por otros grupos. *Posiblemente pudieron haber usurpado las tierras de sus vecinos, pero prefirieron hacer alianza para repartir tributos, conservando un territorio muy pequeño que iba de Tepopula, en la provincia de Chalco, a Ecatepec y a Tizayuca*²⁷. La extensión no es mayor que los actuales límites del Distrito Federal.

La ciudad doble de Tenochtitlán-Tlatelolco se funda en el siglo XIV sobre un pequeño islote que pertenecía a los tepanecas. Inicialmente las condiciones de vida de los mexicas fueron bastantes precarias, dependiendo para su subsistencia de la pesca, de la caza, de la fabricación de canoas y de la guerra. Como el espacio disponible era muy pequeño, utilizaron técnicas de chinampa para aumentarlo. A pesar de las características irregulares del islote en que se desarrolló Tenochtitlán, *ésta tuvo una traza rectangular relativamente regular con su centro ceremonial y las calzadas de Iztapalapa-Coyoacán, Tacuba y Tepeyac convergiendo al centro desde el sur, oeste y norte, conjuntamente con los cuatro grandes barrios en que se dividía la zona residencial y sus subdivisiones menores: los calpulli y lo tlaxilcalli. El edificio más importante del conjunto ceremonial era el conocido como Templo Mayor. Al lado y frente a éste estaban el juego de pelota, el Templo de Quetzalcóatl y otros edificios*

²⁶ Charles Palerm, "Obras Hidráulicas Prehispanicas" INAH, México 1988 pág. 65

²⁷ Lombardo, Sonia, "Desarrollo urbano de México Tenochtitlan", México s.p.l. 1973 pág. 17

*de menor importancia*²⁸. Alrededor se encontraban las casas de los señores principales, la casa de Moctezuma, Axayacatl, etcétera.

El sistema de comunicación por agua era el más importante del pueblo mexica, además de haber una infinidad de barcas se contaba con embarcaderos en posiciones estratégicas. El agua potable se obtenía de manantiales y se trata a la ciudad por acueductos como el de Chapultepec. Es importante destacar que lo que fue inicialmente refugio de los mexicas, después se convirtió en lugar estratégico, desde donde éstos extendieron sus conquistas en el Valle de México y posteriormente por toda la zona central mesoamericana.

Para los antropólogos e historiadores que han estudiado al pueblo mexica, han considerado que por las características de su funcionamiento y organización, se debe de conceptualizar a la Tenochtitlán el carácter de Ciudad-Estado. Que sin duda, reflejaba la importancia de un pueblo en supremo desarrollo, que influía sobre las demás civilizaciones de mesoamérica, en ámbitos culturales, científicos y militar; vestigios de una gran civilización que estableció los cimientos de nuestra actual ciudad capital.

En la estructura político-gubernativa de la gran Tenochtitlán la figura principal era *el tlatoani con facultades de máximo legislador, máximo juez y jefe militar*²⁹. El poder de sentenciar, atribuido al tlatoani, resulta particularmente interesante para dar mayor sustento a la consideración de que la antigua Tenochtitlán constituía una Ciudad-Estado.

El principal deber del *Tlatoani*³⁰, como representante de la divinidad, consistía en hacer la guerra; asimismo, como derivación del atributo divino de proteger al pueblo, el tlatoani debía llevar la administración del Estado, designando a la mayor parte de los funcionarios y dictando las leyes necesarias para tal efecto. Era la figura que concentraba mayor poder.

La mayor parte de las fuentes coinciden en afirmar que el tlatoani era designado por elección. La elección del Tlatoani no tenía un carácter popular o democrático sino que puede decirse, en términos generales, que era electo por una asamblea en la que participaban los representantes más distinguidos del aparato gubernamental, pero en su mayoría eran familiares del tlatoani.

²⁸ *Ibidem* pág. 18

²⁹ Cecilio A. Robelo. *Op. Cit.*, p. 87

³⁰ Tlatoani se dominaba al rey, monarca o jefe supremo como Tecutli

Al lado del tlatoani existía otra figura casi de tanta importancia como este, *el cihuacóatl*; éste tenía facultades para gobernar al pueblo, disponer de los tributos, distribuir a los cautivos para su alimentación y sacrificio posterior³¹; tenía también funciones de tipo judicial, sin que el tlatoani revisara sus sentencias, ni siquiera las de muerte.

Las funciones del cihuacóatl eran de dos clases: administrativas (Hacienda Pública) y judiciales; tomaba el mando de la ciudad cuando faltaba el tlatoani. además, era el encargado de designar para los altos puestos a los miembros del Calmecac.

Bajo las jerarquías del tlatoani y el cihuacóatl, estaban los Consejos; éstos fueron instituidos durante el reinado de Itzcóatl, quien dio forma a la organización política administrativa de Tenochtitlán, con un carácter más sólido.

El cargo de consejero era vitalicio y en cierto modo hereditario, pues cuando alguno moría, el mismo Consejo designaba sucesor, recayendo la mayoría de las veces tal designación en el hijo del difunto.

Aunque en lo relativo al número de integrantes del Consejo existen muchas diferencias, se ha concluido más comúnmente que se componía de doce miembros, que unidos al monarca, sumaban trece, número simbólico de los mexicas.

El Consejo (Tlatocan) se componía de cinco cámaras para el desempeño de las diversas funciones; cada cámara contaba con cuatro miembros, sumaban un total de 20 dignidades o puestos concejiles, que se conformaban de la siguiente manera:

1. *Los cuatro electores: Tlacatécatl, Tlacocheácatl, Tlillancalqui y Ezhuahuácatl, de los cuales era elegido el Tlatoani.*
2. *Los jefes de los cuatro grandes calpulli: Tlacatécatl, Tlacocheácatl, Huitznáhuatl y Tecoyahuácatl.*

³¹ Cecilio A. Robelo. *Op. Cit.*, p. 31

3. *Los grandes Jefes guerreros: Tlacohcácatl, Tezcacoacatl, Acayacapanécatl y Tequixquinahuácatl.*
4. *Los grandes ejecutores o ministros: Cuauhnochtli, Tlillançalqui, Atenpanécatl y Ezhuahúcatl.*
5. *Los cuatro grandes jefes: Tecoyahuácatl, Ezhuahúcatl, Acayacapanécatl y Tequixquinahuácatl³².*

Conviene señalar que los números de cuatro, cinco, trece y veinte, son cifras que tenían un valor simbólico religioso para los mexicanos y que se ven reproducidos en la organización de los Consejos.

Respecto al carácter que revestían los diferentes rangos de las dignidades, se sabe que predominaban los guerrero y los sacerdotes.

Al fundarse la ciudad los mexicas, a diferencia de los texcocanos, no veían en su organización diferencias de razas, por tratarse de un grupo más homogéneo. Por esta razón se ha concluido que la división de la ciudad en cuatro calpullis, obedece a la configuración del terreno, por una parte y por otra al contenido simbólico del número cuatro. Cabe agregar que por tratarse de una sola tribu, no fue preciso que se asentaran divididos según su raza u origen en cada calpulli.

Los calpullis, además de ser una forma de definición territorial, presentaban funciones de organización social. Los campesinos miembros del calpulli gozaban del usufructo de parcelas familiares que podían transmitirse de padres a hijos. Cada calpulli estaba presidido por un jefe (calpuleque); éste administraba el calpulli y repartía las actividades entre sus miembros. *La figura del jefe del calpulli ha sido considerada con un doble contenido: agentes inferiores de la jerarquía administrativa y representantes de sus comunidades³³.*

Los cuatro calpullis en que se dividió la ciudad, estaban subdivididos además en 20, número que, como ya hemos señalado, también tiene un contenido simbólico religioso.

³² López Austin, Alfredo. "Constitución real de México-Tenochtitlan. México, pág. 37

³³ *Ibidem* pág. 40

La anterior organización social y política de la gran Tenochtitlan, es un claro testimonio de la importancia que representó en su momento esta gran Ciudad, como centro político, militar y económico que dominaba e influía sobre los demás pueblos asentados en su periferia. *Este panorama que contemplaron los conquistadores al llegar al valle debió ser extraordinario. Desde Chalco hasta Zumpango se extendía, por más de 70 Km de longitud, una gran extensión lacustre que en su porción más amplia alcanzaba los 30 Km³⁴*. Alrededor de este gran lago se multiplicaban los asentamientos de población que iban desde pequeñas aldeas hasta ciudades como Tenochtitlán, Tacuba, Texcoco, organizadas todas en un complejo sistema de ocupación y de explotación de los recursos del valle, que permitía sostener a sus aproximadamente 1 500 000 habitantes.

Esta breve referencia al territorio que ocupaba el Distrito Federal en la época prehispánica podría concluirse con las mismas palabras con las que Cortés en su segunda carta de relación se excusaba ante el rey, por la responsabilidad de relatar las maravillas de Tenochtitlán y sus alrededores: *Porque para dar cuenta, muy poderoso señor, a vuestra real excelencia de la grandeza, extraña y maravillosas cosas de esta gran ciudad Temextitlán del señorío y servicios de este Mutezuma, señor de ella, de los ritos y costumbres que esta gran gente tiene y de la orden que en la gobernación, así de esta ciudad como de las otras que eran de este señor, hoy, sería menester mucho tiempo y ser muchos relatores y muy expertos; no podré yo decir que cien partes una, de las que ellas podrían decir³⁵*.

La gran Tenochtitlán no pudo resistir el embate de los españoles y de sus adversarios indígenas, y un día aciago para ellos del mes de agosto de 1521 cayó orgullosa ciudad de los mexicas arrasada hasta los cimientos.

La Nueva España

Cuando los españoles conquistaron y destruyeron la ciudad prehispánica, los conquistadores se retiraron a Coyoacán, desde donde Cortés, como había hecho en Veracruz, y para dar autoridad a lo conquistado, decidió crear el ayuntamiento del valle, nombró alcaldes, regidores, procurador y se tomó cierto tiempo para decidirse respecto al sitio en que sería la capital. Algunos opinaron

³⁴ En la obra de Alfredo Chavero, "Historia Antigua y de la Conquista", T.1, México a través de los siglos, Pág. 289

³⁵ *Ibidem* pág. 293

que se asentara en Coyoacán, en Tacuba o en Texcoco, lugares cómodos que no presentaban los inconvenientes estratégicos y físicos de la antigua población azteca ubicada en medio del lago. Sólo Cortés opinó de manera contraria, dando por razón: *Que esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias a ella comarcas que también real razón que lo fuese en tiempos de los cristianos*³⁶.

Como resulta claro en palabras de Cortés, los españoles decidieron aprovechar las ventajas políticas y aún físicas que este emplazamiento les reportaba, por lo que, el primer ayuntamiento del valle, que fue el de Coyoacán, fundado en 1521 que se trasladó en 1524 a la que sería la Ciudad de México.

En esa época, la gran área de influencia del gobierno de la Ciudad de México que hacia 1539, se redujo a un radio de quince leguas (alrededor de 75 Km) excluyendo la jurisdicción de las cabeceras existentes, para una multitud de aspectos abarcó a toda la Nueva España y regiones periféricas, prefigurando desde esa época la hegemonía de la ciudad. *Sobre las ruinas de Tenochtitlán el ayuntamiento procedió a formar lo que se llamó la traza, señalando las calles y plazas, solares para que los vecinos edificaran sus habitaciones y el lugar de las casas de calbido, la función, la carnicería, la horca y la picota, que eran los primeros elementos que se procuraban establecer*³⁷.

Los españoles establecieron en Tenochtitlán su ciudad, dejando a Tlatelolco y a los barrios periféricos del núcleo principal el problema de alojar a la población indígena. Aunque desde un principio se planteó la segregación de la población blanca y de la no blanca y fue redefinida en 1760. Como consecuencia de esta separación, el paisaje urbano de Tenochtitlán y Tlatelolco presentaba claras diferencias.

El esfuerzo destructivo de los españoles fue muy grande. La traza en forma de tablero de ajedrez o dominó, de inspiración renacentista y de alguna manera símbolo de una organización imperial, hacia de la Ciudad de México la más moderna de la época y modelo de ciudades futuras. De la destruida ciudad de Tenochtitlán quedaron algunos aspectos de su orientación y traza, así como de sus comunicaciones, particularmente las calzadas y los canales principales. Desde un principio la administración colonial estuvo altamente centralizada en

³⁶ Orozco y Berra, Manuel. "Historia de la Ciudad de México", ed. Diana, México, 1980, pág. 57

³⁷ Charles Palerm. *Op. Cit.* pág. 83

la Ciudad de México. Residían en la ciudad el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

En el espacio del actual Distrito Federal se encontraba parte o la totalidad de las alcaldías mayores de Coyoacán, Chalco, Mexicalzingo, México, Xochimilco y Tacuba. Una característica de estas subdivisiones fue que, además de respetar el área de influencia de los antiguos señoríos y de sus poblaciones, normalmente comprendían, con excepción de México y Mexicalzingo³⁸.

El 1786 esta organización del gobierno colonial se modificó con la creación de las intendencias. Las alcaldías mayores fueron redesignadas partidos o subdelegaciones, pero sus funciones casi no se modificaron. La Ciudad de México quedó incluida en la intendencia de México. El medio ambiente de este territorio cambió en forma abrupta con la conquista española.

La Conquista sólo dejó sobrevivir a las unidades menores cuya existencia le era útil. La demarcación óptima fue la jurisdicción del tlatoani que pasó a ser cabecera. Esta fue la unidad esencial del periodo colonial temprano, de la cual dependían la encomienda, la iglesia misional, el cacicazgo, el tributo y el trabajo.

Las reducciones de la población indígena a las cabeceras individuales fue el primer paso en la hispanización. Con las unidades cabecera sujeto, los españoles crearon relaciones especiales con la población indígena, permitiendo a los caciques retener su autoridad.

La jurisdicción de la cabecera, la encomienda y las haciendas, fueron manifestaciones de localismo que evitaron la consolidación de intereses de los indios. No hubo nunca dos pueblos que pudieran unirse y oponer una resistencia organizada.

Durante tres siglos exactos, la Ciudad de México, fue la capital de la Nueva España y extendió su influencia y dominio hasta territorios que ahora pertenecen al sur de Estados Unidos. Por el sur llegó a controlar territorios centroamericanos hasta nicaragua³⁹.

³⁸ Cecilio A. Robelo. Nombres Geográficos Mexicanos del Distrito Federal. Op. Cit. p. 103

³⁹ Manuel Orozco y Berra. Historia de la Ciudad de México, México, Ed. Diana, 1980 pág. 65

Durante el movimiento de independencia, la Ciudad de México jugó un papel fundamental, ya que a pesar de que el movimiento se gestó en la zona del bajío en particular en Guanajuato, tenían como meta principal la de liberar a la Ciudad de México del dominio español. Debido a que en la Ciudad se encontraba asentado el Virrey quien representaban el bastión del poder político en la Nueva España.

Una vez concluida la independencia, las divisiones políticas que se ha presentado en México a partir de este acontecimiento han sido variantes en su división básica, con la única diferencia de que con el tiempo sus unidades se han multiplicado y se han hecho menores. Esta división padece un defecto de origen: representa un parcelamiento del territorio que no responde a las exigencias políticas, económicas y administrativas que más tarde se han impuesto, pues existe una diferencia fundamental entre las divisiones territoriales de la Colonia y las del México independiente, en razón de que en *aquella época la división territorial carecía del aspecto político que es de la esencia de ésta, puesto que no se presenta ese determinismo constitucional que plantea imperativo un sistema republicano como el nuestro*⁴⁰. Debe tenerse presente que las divisiones coloniales son antecedentes geográficos, pero no ideológicos de las divisiones actuales.

*En la Colonia las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en la República las entidades se crean o desaparecen por ministerio de la ley*⁴¹.

Dentro de la historia de nuestro país, varias ciudades se mencionaron como posibles sede que albergarán a los poderes de la unión, ya han sido provisionalmente Querétaro, Guanajuato, Guadalajara, etcétera, pero siempre con el antecedente de conflictos internos o externos que han hecho necesario el traslado de los poderes federales; dentro de las discusiones de los artículos del "capítulo geográfico" como le designan algunos autores, por la materia de regulación, en el Constituyente de 1856, se mencionaba a Celaya, Querétaro, Aguascalientes, Tampico, etcétera., pero con el objeto de hacer un cambio de sede de los poderes permanente y en época de paz.

El Valle de México ha sido el asiento de los poderes de las naciones y estados predominantes en nuestro territorio desde épocas precolombinas, pues

⁴⁰ O'Gorman, Edmundo. "Historia de las Divisiones Territoriales de México", México, Edit. Porrúa, 1973, pág. 43

⁴¹ *Ibidem* pág. 48

Tenochtitlán fue la sede de los aztecas, de su sometimiento por los españoles, en el espacio físico que ocupó la anterior Tenochtitlán surge la ciudad de México como asiento de los poderes del virreinato, aunque a principios del siglo XVII Felipe III ordena el cambio de capital para la Nueva España hacia Tacubaya, el Ayuntamiento, dado el alto costo de dicha movilización dio largas al asunto hasta que se olvidó y por lo mismo permaneció sin cambio por tres siglos.

El 22 de octubre de 1814, en el *Artículo 45 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán señala:

*Estas tres corporaciones (el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia), han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso*⁴².

Para el 24 de agosto de 1821, en el *Artículo 4º de los Tratados de Córdoba*, suscritos en la Villa de Córdoba señalaban: "El Emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio".

Periodo de Independencia

A la consumación de la independencia, la ciudad de México pasa a ser sede de el efímero primer imperio y posteriormente de la República, de acuerdo con los términos de la Constitución de 1824. En este Congreso Constituyente se elevó la voz del célebre diputado Fray Servando Teresa de Mier para pedir al pueblo: *Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia republicana*⁴³.

La Constitución de 1824, primera que rigió en el México independiente, trata de la división de los Estados Unidos Mexicanos y que enumera entre otros al Estado de México. *En su artículo 50 Fracción XXVIII establecía la facultad del Congreso general para: Elegir el lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado; así como, variar esa*

⁴² H. Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa Tomo I, pág. 32

⁴³ Nieto, Rosa María et al. *El debate de la Constitución de 1824*. Ed. Cámara de Diputados 1994. P. 1558

*residencia cuando lo juzgue necesario*⁴⁴. El 18 de noviembre del mismo año, el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal.

El Decreto que indica a la ciudad de México, con el distrito que se expresa, para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, del 18 de noviembre de 1824 señala:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será el Distrito Federal.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad de México.
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
5. Ínterin 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 derogado.
6. El lugar del jefe político a quien dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
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 pugnen con la presente.

⁴⁴ Fascimular de la Constitución de 1824, Instituto de Investigaciones Legislativas LV Legislatura, México 1994. Porrúa Miguel Ángel. Pág. 27

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 reparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del 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.

A raíz de esta primera delimitación, la superficie del Distrito Federal comprendió en ese entonces un círculo de 2 leguas (8,800 metros)¹ de radio con centro en la Plaza Mayor. Este Territorio le fue segregado al Estado de México, cuyo gobierno tras de algunos incidentes, tuvo que mudarse del antiguo palacio de la Inquisición, donde residía, a la villa de Texcoco.

El Distrito Federal tenía una superficie un poco mayor a los 300 Km² y quedaban fuera de sus límites pueblos como Coyoacán, Xochimilco, Mexicalzingo y Tlalpan que formaban el Distrito del Estado de México con cabecera en Tlalpan⁴⁵. A partir de sus 300 Km² en 1824, llega a fines del siglo con una forma bastante caprichosa a los 1453 Km². Habiendo abandonado la forma circular, aparece con una base muy amplia que corresponde al parteaguas de la serranía del Ajusco y otra, muy reducida y angosta al norte del núcleo urbano original hacia las áreas de extensión natural de la Ciudad. Así como cambia su forma y extensión también se modifican sus divisiones internas.

Mientras tanto la Ciudad de México, fenómeno concreto y sustantivo, al que debería de corresponder aparentemente el Distrito Federal, desborda con mucho los límites administrativos de éste y se extiende por los municipios limítrofes del Estado de México, poniendo de manifiesto la inadecuación de los límites y exhibiendo los problemas que afronta en la actualidad una administración repartida hasta este momento en dos grandes entidades territoriales.

⁴⁵ Enciclopedia de México. Tomo VII p. 7542

Cabe destacar que la creación del Distrito Federal estuvo inspirada en las recomendaciones que emanaban de la Constitución de los Estados Unidos, llevaban al establecimiento de Washington y su Distrito, y que en lo fundamental consistían en la necesidad indispensable para el Congreso de que su poder fuera entero y exclusivo sobre el lugar, asiento del gobierno, y de que sus miembros no pudieran ser presionados en el ejercicio de sus funciones por la autoridades de otro estado. Por lo que teórica y prácticamente, el Distrito Federal Surge como imitación del modelo norteamericano; pero a diferencia de lo que Norteamérica hizo con su establecimiento en Washington, en México se ubica en la excapital del virreinato en la Ciudad que centralizaba todas las funciones y servicios y contaba para aquel entonces con una población muy numerosa.

La ley del 18 de abril de 1826, dispuso que los pueblos cuya mayor parte de su población que dase fuera del círculo distrital (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirían perteneciendo al Estado de México⁴⁶. La selección de la Ciudad de México como capital de la República se debió en gran medida a los argumentos que adujo ante el Congreso el diputado Servando Teresa de Mier, pues la comisión respectiva había propuesto la ciudad de Querétaro.

Durante el tiempo que estuvieron en vigor las constituciones centralistas, la capital de la República y sede de los poderes nacionales siguió siendo la Ciudad de México. Pero el Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base a lo dispuesto en el artículo 30. de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836.

En el artículo 19 de la segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de noviembre de 1936 señala:

Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su translación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por el tiempo limitado⁴⁷.

⁴⁶ *Ibidem* p. 7543

⁴⁷ Manuel Orozco y Berra. *Historia de la Ciudad de México*, México, Ed. Diana, 1980 pág. 103

La República quedó dividida en departamentos, éstos en distritos, y éstos a su vez, en partidos, subsistiendo sólo los ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.

En las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, obra de la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes el Departamento y el Distrito de México, dividido en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla.

Para el 22 de agosto de 1846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeron los estados en lugar de los departamentos. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 60. prevenía que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría senadores.

El 16 de febrero de 1854, el presidente Antonio López de Santa Anna, quien desde el 16 de diciembre anterior gobernaba con facultades omnímodas, decreto la comprensión del Distrito de México: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste, hasta Tlanepantla; por el oeste, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste, hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, hasta Tlalpan, Xochimilco e Ixtapalapa; por el oeste, hasta el Peñon; y por el noroeste, hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. El Distrito quedó dividido en 8 prefecturas centrales, que correspondía a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México, y 3 exteriores (Tlanepantla, Tacubaya y Tlalpan).

En el Artículo 2o del Plan de Ayutla reformado a iniciativa de Ignacio Comonfort, en la ciudad e Acapulco el 11 de marzo de 1854 se establece:

Cuando éste (Plan de Ayutla) hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que los sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corte periodo de su cargo.

En la Asamblea Constituyente de 1856-57, se discutió apasionadamente la posibilidad de señalar a los poderes federales otra residencia diversa a la

antigua capital, y los diputados se dividieron en dos grupos opuestos: Los partidarios de que siguiera siendo la ciudad de México y los que no estaban de acuerdo con ello. Triunfaron los primeros y así se aprobó *el artículo 46 de aquella carta que establecía en la Sección II del Título II, relativa a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, que la erección del Estado del Valle de México, se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la creación sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar*⁴⁸, facultad atribuida, como en la Constitución de 1824 -y en la actual-, al Congreso de la Unión. Sin embargo, al enumerar en su artículo 43 las partes integrantes de la Federación no se hizo referencia al Distrito Federal y sí al estado del Valle de México.

Además, el constituyente de 1857, confirió al Congreso Federal la facultad de legislar sobre la organización política del Distrito Federal, añadiéndose que tendría que ser sobre la base de la elección popular de ayuntamientos.

El 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal se dividió en municipalidades de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. El 10 de abril de 1865, el Archiduque Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, conforme al cual el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del valle de México. Esta disposición cesó al triunfo de la República.

El 4 y el 17 de agosto de 1898, se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México, respectivamente. Estos documentos fueron ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre, y publicados en el *Diario Oficial* el día 23 siguiente.

En el Decreto del 16 de diciembre de 1899, *el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes, cada una con las municipalidades que se indican entre paréntesis: Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco), Azcapotzalco (Azcapotzalco y Tacuba), Tacubaya (Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa), Coyoacán (Coyoacán y San Angel), Tlalpan (Tlalpan e Ixtapalapa) y Xochimilco (Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec)*⁴⁹.

⁴⁸ Ibidem p. 121

⁴⁹ Cecilio A. Robelo. *Op. Cit.* p. 213

El Siglo XX

El 26 de marzo de 1903, se expidió la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual el Distrito Federal quedó dividido en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa*⁵⁰. De conformidad con el artículo 18 de esta ley, la entidad debía regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

En diciembre de 1916, en su proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, el Primer Jefe Venustiano Carranza propuso anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlanepantla, para lo cual el límite con el Estado de México se fijaría siguiendo la línea de cumbres de las serranías de Monte Alto y Monte Bajo; además, suprimir la previsión del Estado del valle de México, pero sus iniciativas no fueron aceptadas. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1o transitorio de la Constitución de 1917, el Ejecutivo expidió, el 13 de abril del mismo año, la *Ley de Organización del Distrito y Territorio Federales*, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad.

La Reforma de la fracción IV del artículo 73 constitucional, suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el gobierno de su territorio al presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Departamento Central, creado en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacuyaba y Mixcoac, y en 13 Delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En el texto original de la Constitución de 1917, se ratifica al Congreso la facultad de legislar en lo relativo a la organización política del Distrito Federal. Sin embargo, su gobierno y los territorios federales estarían a cargo de gobernadores designados por el Presidente, especificándose que sólo el

⁵⁰ *Ibidem* p. 217

*gobernador del Distrito Federal acordaría con el Presidente de la República*⁵¹.

Mas tarde, en 1928, se determinó que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinará la ley respectiva, conservando el Congreso la función legislativa.

En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparecen, como partes de la entidad, la Ciudad de México y 11 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970, *reitera que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 (Cap. II, artículo 9) y se indica que el Distrito Federal o Ciudad de México" (denominación por primera vez sinónimas en un texto legal) se divide, de acuerdo con sus características geográficas, sociales y económicas, en las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal*⁵². Sin embargo el 30 de diciembre de 1994 se publicó la ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que sustituye a la anterior Ley Orgánica.

En el año de 1987, Bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se estableció la primera Asamblea del Distrito Federal como instancia de representación ciudadana, con facultades para supervisar al Gobierno del Departamento de Distrito Federal, expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; promover acciones educativas, de salud pública, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados, rastros, recreación, administración de justicia, readaptación social, uso de suelo, desarrollo económico y comparecencia de servidores públicos capitalinos para que informen de sus actividades a los representantes a la Asamblea.

Por otra parte, se dotó de atribuciones en cuanto equipamientos y acciones de desarrollo de interés directo de los habitantes, respecto de las cuales se estableció el derecho de iniciativa popular, facultando a la propia Asamblea

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-1973*. México. Ed. Hnos. Porrúa, 1993. P. 129

⁵² Diario Oficial del 29 de diciembre de 1970

para realizar la consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.

En la última década del siglo XX, el gobierno federal y los partidos políticos promovieron varias modificaciones a las instancias de representación existentes, a través de las reformas políticas para el Distrito Federal de 1993-96.

En la primera, principalmente se contemplaba la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal nombrado por el Presidente de la República, ha propuesta de una terna por parte del partido político con el mayor número de asientos en la Asamblea. Además, se estableció la primera Asamblea de Representantes en el Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La Asamblea de Representantes asume algunas facultades legislativas para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar algunas leyes y reglamentos para el Distrito Federal, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, legislar en materias como servicios, salud, educación, mercados y rastros, abasto y distribución de alimentos, comercio en vía pública y en materia administrativas, que anteriormente, eran conferidas por el Congreso de la Unión.

Se aprobó, la primera *Ley de participación ciudadana*⁵³ para el Distrito Federal, que establece la participación de los habitantes de esta Ciudad Capital a través de Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal en cada Delegación política, por voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en la elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del gobierno de la capital para las Delegaciones.

⁵³ Ley de Participación Ciudadana (suplemento). Revista Asamblea de Representantes, octubre de 1995.

En la segunda reforma, se aprobó por consenso entre el gobierno y los partidos políticos la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el voto universal y directo a través de un proceso electoral transparente organizado y vigilado por el Instituto Federal Electoral.

Se dotó de mayores facultades para legislar a la Asamblea Legislativa y sus miembros se les denominara diputados en lugar de representantes, con lo cual este órgano queda consolidado como un cuerpo legislativo para el Distrito federal.

Aunque tales reformas fueron justificadas por el gobierno y los partidos políticos en su momento como "avances democráticos" orientados al perfeccionamiento de la vida pública de la ciudad, estas reformas no resuelven de fondo el problema de la ingobernabilidad y de la falta de democracia en la ciudad al no contar con un gobierno local pleno con una división de poderes similar a cualquier estado de la república, que asegure una verdadera transición democrática y una participación activa de los ciudadanos de esta Ciudad capital.

Capítulo III. Reforma Política y Participación Ciudadana en el Distrito Federal

Situación actual del Distrito Federal

El Distrito Federal que ha representado no sólo la capital de la República mexicana, sino el centro del poder político, económico, militar y social del país, donde además, se han concentrado los más importantes centros de producción industrial, financieros y una población de *9 millones de habitantes aproximadamente*⁵⁴, también ha representado el centro de discusión en torno a la participación política de los ciudadanos residentes en esta entidad, con el objeto de fortalecer el régimen democrático para la ciudad.

La influencia que ejerce en los movimientos migratorios ha desbordado sus límites geográficos, de tal suerte que el crecimiento poblacional en las zonas limítrofes pertenecientes a otras entidades no es atribuible a las condiciones generadas por éstas, sino a la sobresaturación de los espacios físicos dentro de su territorio susceptibles de ser ocupados, aún en forma irregular. *La cifra estadística de que el Distrito Federal actualmente crece en una proporción de solamente el 0.5% anual no deja de ser un espejismo, pues los millones de personas asentadas en las franjas conurbadas constituyen una agregación demográfica ya inseparable, que duplica el tamaño de la población real pues sus actividades e intereses económicos y laborales convergen en el Distrito Federal*⁵⁵.

De ahí, que la reducción de los índices del crecimiento demográfico y la superposición a ese fenómeno del acelerado proceso de conurbación, hayan tenido consecuencias que no difieren, en términos reales de las padecidas en etapas anteriores, pues constituyen cargas adicionales que pesan sobre el desenvolvimiento normal de la vida urbana que dificultan todavía más la planeación y, en cierta medida, condicionan la adecuada ampliación de la infraestructura y los servicios.

Son de considerarse, además, los cambios ocurridos en su propio territorio. *El área urbana de la Ciudad de México, sin contar los municipios conurbados ni las zonas que siguen siendo semirurales, es de aproximadamente mil 200 kilómetros cuadrados. En esa superficie se concentran más de 9 millones de*

⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Censo Nacional de Población 1990. Pág 34

⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Atlas de la Cd. De México 1996, pág. 10

*habitantes, con una densidad poblacional de 6 mil 600 personas por kilómetro cuadrado*³⁶. Estos datos apenas si reflejan los enormes requerimientos generados por la expansión física y demográfica ocurrida en los últimos veinticinco años, que se advierte con más claridad si se toma en cuenta que en 1970 el área propiamente urbana apenas si tenía una superficie de 650 kilómetros cuadrados.

Para afrontar las necesidades que emergieron de esa expansión, se ha construido un conjunto de obras de infraestructura y de servicios urbanos que difícilmente tiene paralelo con las realizadas en cualquier otra urbe del mundo en un periodo tan reducido: sistema de transporte colectivo, vialidades de desplazamiento rápido, drenaje profundo, fuentes adicionales de suministro de agua potable y ampliación de las redes de distribución, instalaciones para el abasto de alimentos, así como de hidrocarburos y de energía eléctrica, servicios de limpieza, establecimientos educativos y de salud.

En el presente, el Distrito Federal está lejos de satisfacer la totalidad de la demanda de servicios urbanos, y algunos de los que recibe la población deficientes. Es innegable, sin embargo, que la ciudad funciona y que los grandes problemas que aún subsisten han reducido su magnitud frente a la que tuvieron etapas recientes. La operación regular y continua de una enorme y compleja estructura de servicios que son indispensables para la normal convivencia, permite el desenvolvimiento del conjunto de las demás actividades públicas y privadas, que de otro modo se entorpecerían o dejarían de realizarse.

Estas aseveraciones no pretenden ocultar otras realidades ostensiblemente negativas: los innumerables asentamientos humanos que se suman a la irregularidad en la tenencia de la tierra, la precariedad de las viviendas, la carencia de servicios, la insalubridad, el hacinamiento humano y fenómenos de patología social; la inseguridad pública que abarca prácticamente toda la extensión de la urbe, aunque más acentuada en las zonas decadentes y en las colonias periféricas; la degradación del ecosistema, y las anomalías de la dinámica del crecimiento económico, que han determinado el decremento del empleo y el incremento acelerado de la economía informal.

Estos grandes problemas son, sin embargo irresolubles. Sus actuales dimensiones, así como las medidas adoptadas, los programas en operación, las

³⁶ *Ibidem.* P 14

previsiones derivadas de la planeación que se autodepura y se perfecciona, permiten a futuro mediar los problemas que aquejan a la ciudad.

La Participación Ciudadana en el Distrito Federal

Desde el año de 1928, en que se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal parte de Alvaro Obregón, y el gobierno de la Ciudad quedó en manos de un Jefe del Departamento -nombrado por el Presidente de la República-, los habitantes de esta Ciudad quedaron despojados de elegir directamente a sus gobernantes. Ello provocó que el gobierno debiera auxiliarse por un Consejo Consultivo representativo de los diversos sectores de la población, con funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. Tiempo después, y como consecuencia del modelo político corporativo del Estado mexicano en 1941, se estableció que el Consejo Consultivo fuese integrado por representantes de asociaciones gremiales.

A partir de 1970, en un ambiente ideológico nacional de apertura democrática, el gobierno federal propuso que el Consejo Consultivo dejará de tener representación sectorial y se integrase por juntas de vecinos, formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación y presidido por el Jefe del DDF, conduración de tres años, y con atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en las obras y servicios que se realizarán por cada Delegación Política.

En 1987, el Presidente de la República en turno promovió la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional de tal suerte que por vez primera el Distrito Federal contó con una Asamblea de Representantes integrada con 66 miembros, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, esto es, el sistema electoral mixto aplicado también a la elección de la Cámara de Diputados Federal. Conforme a esta reforma, el Congreso de la Unión, continuaba siendo el órgano competente para legislar en leyes y reglamentos concernientes al Distrito Federal, Por lo tanto, la Asamblea de Representantes contaría sólo con atribuciones administrativas como emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua drenaje, vialidad etcétera).

El 21 de marzo de 1993, el Partido de la Revolución Democrática y otras organizaciones políticas y de ciudadanos, promovieron por primera vez en la historia del Distrito Federal un *plebiscito* ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes residentes en esta Ciudad Capital. Hecho que inicio de la discusión en torno a la nueva reforma política para el Distrito Federal.

Es hasta 1993, en donde se empieza a gestar una Reforma Política que contemplará las expectativas de los ciudadanos de la Ciudad Capital por participar y alcanzar una plena democracia. Se establece la elección indirecta del Jefe del Departamento y se dota de mayores facultades legislativas a la Asamblea, además, se aprueba una *Ley de Participación Ciudadana*⁵⁷, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1996. El principal objetivo de dicha ley era la establecer la participación de los habitantes del Distrito Federal en la gestión administrativa del gobierno de cada Delegación, a través de Consejos Ciudadanos como órganos vecinales de representación.

Esta ley que se compone por 150 artículos agrupados en tres Títulos y más de 12 artículos transitorios, Su parte *fundamental se refiere a la constitución de los Consejos de Ciudadanos, figura de representación que no existía dentro de la reglamentación del Distrito Federal. Además, normar otras nuevas instituciones de representación ciudadana como: Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, quejas y Denuncias de los ciudadanos, recorridos obligatorios de los delegados y lo relativo a los órganos de representación vecinal como son los jefes de manzana y las asociaciones residentes*⁵⁸.

En noviembre de 1995, se celebró la elección de los Consejos Ciudadanos en cada Delegación Política del Distrito Federal. Se integraron con ciudadanos independientes, no militantes del algún partido político, electos en cada una de las 16 delegaciones, propuestos por el 4 por ciento de los empadronados de su área vecinal. Lo anterior, provocó el malestar en los representantes de las diversas fracciones en la Asamblea, debido a la eliminación absoluta de los partidos políticos como promotores oficiales de las candidaturas. Sin embargo, se logró la injerencia y participación del ciudadano en la elección de sus representantes a los Consejos Ciudadanos, logrando una mayor legitimidad a las instituciones y a las acciones de gobierno de esta Ciudad capital.

⁵⁷ Ley de Participación Ciudadana. Asamblea de Representantes. D.O.F. 12 de junio de 1995

⁵⁸ *Ibidem.* P. 27

Este proceso, generó que los partidos políticos discutieran y concensaran a través de la reforma política de 1996, la elección directa de el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de un proceso electoral transparente y el fortalecimiento de distintos órganos de gobierno de la Ciudad.

Reforma Política en el Distrito Federal

Un paso hacia el fortalecimiento de la vida democrática del país, es el transformar el Distrito Federal, en un gobierno local pleno, con un equilibrio de poderes similar a cualquier estado de la república, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Proceso que asegure una verdadera transición democrática para la Ciudad e implemente mecanismos de participación ciudadana directa que le permita opinar, aprobar o rechazar una decisión de sus representantes o gobernantes.

Con este espíritu, el gobierno federal y los partidos políticos promovieron varias modificaciones a las instancias de representación existentes, a través de reformas políticas para el Distrito Federal de 1993-96.

En la primera reforma política, se modificó diversos artículos constitucionales instaurando una nueva organización de gobierno y la elección en forma indirecta del Jefe del Distrito Federal, además, de dotar de algunas atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes.

En enero de 1996, Gobierno y partidos políticos lograron consensar la segunda reforma política, que no sólo modificó la organización del gobierno, sino la elección directa del nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad y la ampliación de las facultades legislativas de la Asamblea.

Es evidente que una reforma de esta magnitud no pueda lograr la conciliación de los intereses de los diversos actores en un sólo momento, para establecer los cambios necesarios para el avance democrático de la ciudad; sin embargo, represento un paso hacia la consolidación conjunta de participación entre gobernantes y gobernados, así como, el inició del proceso para el cambio ordenado que genere nuevas opciones democráticas de desarrollo para el Distrito Federal.

Para entender mejor la dimensión que tiene la reforma política para el Distrito Federal, resulta conveniente conocer algunos antecedentes:

En la primera Constitución del 4 de octubre de 1824, se le otorgaron facultades exclusivas al Congreso Federal para elegir el lugar que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Posteriormente, el 18 de noviembre de 1824, se expidió por el Congreso una ley que señalaría a la Ciudad de México, como residencia de los poderes federales.

En la Constitución de 1857, se legisló para que el Congreso de la Unión tuviera la facultad *para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios*, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales.

En 1903, se hace una división, otorgando al Congreso de la Unión la facultad legislativa, y al Ejecutivo Federal, el orden administrativo, político y municipal del Distrito Federal.

En cuanto a la Constitución de 1917, la idea del Municipio Libre ya implementado en el artículo 115, fue extendido a la Ciudad de México, no obstante que el proyecto de Carranza descartaba semejante organización en virtud de los precedentes históricos negativos, las dificultades del orden económico y los conflictos entre Ejecutivo Federal y el Municipio.

En 1928, el Presidente Alvaro Obregón suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa del Presidente de la República.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión habían sido gobierno también locales para el Distrito Federal, es decir, el Congreso y el Presidente de la República, además de las funciones que poseen como órganos federales, tenían facultades para el gobierno del Distrito Federal. No ocurrió lo mismo con el Poder Judicial que reside en un Tribunal Superior de Justicia, esto es, se organiza a semejanza de los estados, desde 1855.

La situación antes descrita, sobre todo en lo referente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, se mantuvo hasta 1987 cuando el Ejecutivo

Federal promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional de tal suerte que por vez primera el Distrito Federal contó con una Asamblea de Representantes integrada por 66 miembros, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, esto es, el sistema mixto aplicado también a la elección de la Cámara de Diputados Federal.

Conforme a esta reforma, el Congreso de la Unión, continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal; la Asamblea contaría sólo con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecológica, agua, drenaje, vialidad, etcétera, con el fin de atender a las necesidades de los habitantes de la Ciudad Capital.

Esta reforma representa el antecedente inmediato a la de 1993, sobre todo en cuanto al establecimiento de un órgano legislativo propio para el Distrito Federal.

Otras facultades de la nueva Asamblea fueron las relativas a la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (perrogativa anteriormente atorgada a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, según el caso), la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal, citación de servidores públicos locales y recibir el informe anual sobre el estado de la administración local, entre otras.

La división delegacional, la iniciativa popular, formalmente presentada por un mínimo de 10,000 ciudadanos y la función del Ministerio Público a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, fueron otros elementos de la reforma de fines de los ochenta, indicativos que favorecieron la tendencia hacia una mayor democratización reclamada de manera insistente por partidos políticos, organizaciones ciudadanas y habitantes de la Ciudad de México, y que habrían de dar sentido y rumbo a la reforma de 1993.

Reforma Política de 1993

En el mes de septiembre de 1993, por conducto del Ejecutivo Federal se presentó al pleno de la Cámara de Diputados, *la Reforma Política del Distrito Federal que contemplaba reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como, el Título Quinto se adicionó una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*⁵⁹.

Esta reforma sentó las bases de una nueva organización interna de gobierno en el Distrito Federal (sin pleno equilibrio entre poderes locales), derivado del artículo 122 constitucional, que determina facultades y obligaciones para los Poderes de la Unión respecto a la protección a los Estados Federales, en los supuestos que expresamente se indican en dicho precepto.

En el primer párrafo del artículo 122 constitucional, se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establezca la Constitución. Esta nueva forma de organización política permitiría la permanencia y la supremacía de los Poderes de la Unión, debido a que ejercerían las atribuciones de gobierno en el territorio, y a la vez, se crearán órganos representativos y democráticos en el Distrito Federal de acuerdo a la distribución de competencias contenidas en esta reforma.

En tal sentido, se anunciaron en el párrafo I, inciso b del artículo 122 constitucional, las bases para la organización y facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal a la:

1. Asamblea de Representantes
2. El Jefe del Distrito Federal y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

El Gobierno del Distrito Federal contaría con una Administración Pública Local con órganos centrales, desconcentrados y entidades paraestatales. Además, en el Estatuto de gobierno se establecieron los derechos y obligaciones públicas de los habitantes del Distrito Federal y la integración de un Consejo de

⁵⁹ Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal. Op. Cit. P. 29

Ciudadanos mediante un proceso de elección directa por cada demarcación territorial en que se divida la entidad. Esta ampliación de derechos se dió como respuesta parcial a la importancia de reconocer la participación ciudadana en las decisiones administrativas y de gobierno de la Ciudad.

En la fracción II del artículo 122 contitucional, se contemplaba las facultades conferidas al Presidente de la República, que establecía:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal;

Se prevé que de manera expresa el Presidente de la República intervenga en la designación del Jefe del Distrito Federal, sujeto al procedimiento que se desarrolla en la propuesta fracción VI.

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el Jefe del Distrito Federal, someterá a consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

En el procedimiento de designación del Jefe del Distrito Federal, se conjugaba supuestamente el interés de la representación política de la ciudadanía y la importancia que la misma representaba para la Federación. Por ello, el Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de

Representantes. El nombramiento sería sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.

El Jefe del Distrito Federal duraría en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en caso, ante el Senado de la República, y hasta el dos de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República.

Se propuso en esta reforma política (artículo 122, Fracción VI, inciso c), las soluciones normativas para resolver las faltas absolutas y temporales del Jefe del Distrito Federal e impedir que se presenten vacíos del poder por la falta de integración del órgano, Jefe del Distrito Federal. Se establecía que:

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

Para preservar el principio de separación de funciones contemplado en el artículo 62 de la Constitución, pero con la modalidad de no requerir la solicitud de licencia y aprobación de la misma por la Asamblea de Representantes, se estableció que el miembro nombrado por el Presidente de la República como Jefe del Distrito Federal ratificado por aquélla, o bien directamente nombrado por el Senado de la República, se considera separado de su cargo de representante para pasar a ser titular de la administración pública del Distrito Federal.

En el artículo 76 constitucional en su fracción IX, se estableció la facultad a la Cámara de Senadores a nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, dado el supuesto de que la Asamblea de Representantes no ratificare dos nombramientos sucesivos que hiciese el Presidente de la República.

Se le atribuye al Presidente de la República (en el inciso d del artículo 122 constitucional), la facultad de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal, en virtud de que la capacidad de endeudamiento anual necesario para el financiamiento complementario de proyectos y programas de

la administración pública local, es determinación cuyos límites afectan la economía nacional y la sede de los poderes federales.

Debe notarse que esta propuesta se vincula a la adición al artículo 73 fracción VIII por la que el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal sólo se le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiese realizado. Se propuso además, que el jefe del Distrito Federal, informe igualmente a la Asamblea de Representantes al rendir la Cuenta Pública.

Dada en esta reforma, la facultad del Presidente de la República de participar en las acciones de gobierno del Distrito Federal, y para suponer mayor compatibilidad entre las leyes del Congreso y las leyes emitidas por la Asamblea, se propuso dar facultades de iniciativa legislativa ante la Asamblea al Presidente de la República. De manera que no se contrapongan las decisiones entre el Poder Ejecutivo Federal y el gobierno local, por lo tanto, se aseguraba la autoridad del Ejecutivo Federal por encima del gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, se trató de dar respuesta a las demandas de los habitantes de la Ciudad de México en materias propiamente urbanas y, de gran impacto específico en su vida cotidiana, por lo cual, se dotó en esta reforma de algunas atribuciones legislativas a la Asamblea en materias locales: hacienda pública e ingresos; administración pública local; procesos electorales; organismo protector de los derechos humanos; participación ciudadana; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos; planeación del desarrollo; uso del suelo y desarrollo urbano, servicios públicos de agua y drenaje, preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias.

Como consecuencia de la facultad legislativa parcial que asumiría la Asamblea en esta reforma, se dispuso crear el procedimiento conforme al cual el Jefe del Distrito Federal pudiera participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Expresamente se propuso los términos en que el jefe del Distrito Federal debería de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, en tanto que su carácter de titular de la Administración

Pública del Distrito Federal se le dotará solamente los elementos de planeación, programación, ejecución que implican a los ordenamientos referidos.

Otra de las facultades que le correspondería a la Asamblea de Representantes, era la de aprobar el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el ejercicio, facultades que anteriormente tuvo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En congruencia con las reformas al artículo 122 constitucional, se propuso reformar la fracción VI del artículo 73, para asentar la facultad legislativa del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, precisando que esto será así en las materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Con ello, la facultad genérica pertenece al Congreso de la Unión y la facultad específica en distintas materias listadas en el artículo 122 constitucional quedaba bajo la competencia de la Asamblea.

Respecto de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, contenidas en el artículo 74 constitucional, se extraen las referencias implícitas y expresas al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Ley de Ingresos y Cuenta Pública del Distrito Federal, que en el nuevo contexto, como ha sido expuesto en la reforma, correspondería a dos órganos de gobierno del Distrito Federal, como lo determinaría el nuevo contenido del artículo 122 constitucional. Además, se planteó la adición de la fracción VIII del artículo 73 constitucional a efecto de hacerla congruente con la disposición propuesta en el nuevo artículo 122 constitucional, fracción II, inciso d, que establece enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el Jefe del Distrito Federal, someterá a consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley.

Se deroga en esta reforma, la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, en lo referente al Distrito Federal ya que la expedición de la ley relativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será competencia de un órgano específico.

Respecto a la función judicial en el Distrito Federal, se propuso dos innovaciones en la reforma política de 1993, por una parte, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se harían por parte del Jefe

del Distrito Federal, y por el Poder Ejecutivo Federal, sujetándose el nombramiento respectivo a la ratificación de la Asamblea de Representantes y por el otro lado, el Tribunal elaboraría su propio presupuesto para su inclusión en el Proyecto de Presupuestos de Egresos que se envíe a la Asamblea de Representantes para su aprobación.

Se modificó el artículo 79 constitucional en su fracción II para suprimir la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para recibir la propuesta de los magistrados del Distrito Federal, ya que esa función correspondería a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Otro aspecto, que de manera más evidente ha transformado la faz de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el Valle de México. Por ello, no es posible separar, sobre todo en materia de algunos servicios y de asentamientos urbanos, lo que de hecho es una unidad y continuidad. Este desarrollo de esa área de conurbación impone prever las vías institucionales para la efectiva resolución de demandas que ya no permiten faltas de coordinación o disparidad de criterios. Por lo anterior, en esta reforma política se propuso en el artículo 122 constitucional, la creación de comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. Los respectivos gobiernos podrían suscribir convenios para la creación de esas comisiones para la coordinación de acciones en materias de: asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Uno de los aspectos fundamentales de estas comisiones consiste en que a través de ellas se establecerían las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

Las reformas planteadas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implican cambios en otros preceptos constitucionales para integrar en su totalidad el marco legal del gobierno del Distrito Federal. Así, se planteó la necesidad de contener en la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación fiscal para con el Distrito Federal, por constituir ya un ámbito gubernativo propio y en concordancia con la

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la forma de considerar las contribuciones para el Distrito Federal y las contribuciones Federales.

Se contempló cambios en el artículo 44 de la Constitución, en donde se establece expresamente que *la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos*⁶⁰. Al proceder así, se sientan las bases que sustentan la participación meramente parcial de los habitantes de la Ciudad de México en la integración de órganos específicos para su gobierno. Esta adición al artículo 44 constitucional, deja intacta la norma que establece el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro sitio.

El contenido del artículo 89 constitucional, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, fue modificado en sus fracciones I y XVII, para hacerlas congruentes con su participación en el gobierno del Distrito Federal y específicamente con el procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal.

Se modificó la fracción I-B del artículo 104 constitucional, a efecto de incluir para la procedencia de recursos de revisión ante los tribunales de la Federación, las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Con respecto a los artículos constitucionales 105 y 107, fracción VIII, inciso a), se propuso las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los Estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.

La reforma política de 1993, implicó cambios en la organización institucional y administrativa del gobierno del Distrito Federal. Por lo que fue necesario implementar gradualmente cambios con el propósito de no generar vacíos legales o desórdenes administrativos en una ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción. El primer paso sería el establecimiento de las atribuciones legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para elaborar los ordenamientos que habrán de sustentar la nueva organización

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 44 constitucional, pag. 54

institucional. Así por ejemplo, la Asamblea de Representantes estaría facultada para aprobar la Ley electoral del Distrito Federal, estableciéndose en esta ley, los procesos electorales para elegir a los miembros de los consejos ciudadanos, asamblea de representantes y también, la elección indirecta del jefe del Distrito Federal de acuerdo con el procedimiento ya establecido.

Se consideró que el proceso de transición democrática del Distrito Federal requiere de un marco jurídico, cuya pauta es dada por las reformas constitucionales de 1993, y desarrolladas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión en sus respectivas competencias, se propuso un sistema gradual de entrada en vigencia para los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Las reformas dieron sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas de la Asamblea de Representantes, en las materias como

La asunción de las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, tiene como fin primario, el permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal. De este modo, el Jefe del Distrito Federal, podría contar, al asumir su encargo, con los mínimos instrumentos legales que le permitieran gobernar esta entidad, conforme a las bases constitucionales que se proponen en el artículo 122 constitucional. Por lo cual, el Presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la Ciudad capital y lo ejercería por conducto del Jefe del Distrito Federal hasta en tanto fuese nombrado y entre en funciones.

Se propuso en el artículo Octavo Transitorio, las iniciativas de Leyes Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que la Asamblea de Representantes, en ejercicio de su facultad legislativa expedirá para los años de 1995, 1996 y 1997, serían enviados por el Presidente de la República. Igual previsión se aguarda por lo que toca a la Cuenta Pública para los años de 1995 y 1996. La cuenta pública correspondiente a 1994 sería revisada por la Cámara de Diputados ya que ella habría de aprobar en diciembre de 1993, el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1994.

Se contempló en el artículo segundo Transitorio de la reforma constitucional referida, que los miembros de la Asamblea electos para el periodo que

comprende de 1994 a 1997, durarán hasta el 2 de diciembre de 1997 de tal manera que la Asamblea que cubra el periodo 1997-2000 inicie sus funciones el 3 de diciembre de 1997. Será la Asamblea que inicie el 3 de diciembre del año 2000 que tenga su mandato por seis años.

Por último, a fin de salvaguardar los derechos laborales de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, se dispone en el artículo Séptimo Transitorio que, éstos los conservarán al ser adscritos al Poder Ejecutivo Local de gobierno del Distrito Federal.

Podemos resumir que con la reforma de 1993, se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de Consejos Ciudadanos y un sistema de elección del titular del Poder Ejecutivo Local por parte de la propia Asamblea. Sin embargo, con esta reforma, sólo se consolidó las facultades del Presidente de la República para mantener el dominio en la organización política del Distrito Federal, monopolizando la designación de los principales funcionarios y de las decisiones primordiales para la ciudad, asegurando una limitada autonomía al gobierno local que además era electo en forma indirecta por el Ejecutivo Federal y, por si fuera poco, la injerencia directa en los asuntos políticos de la Ciudad.

La reforma política de 1993, no cumplió con las expectativas de garantizar los derechos políticos de los ciudadano residentes en esta Ciudad Capital. Y surge la necesidad de plantaer una nueva reforma política que establezca mecanismos de elección directa de las autoridades, y además, se garantice a través de esta reforma, un gobierno local con una autonomía jurídica, fiscal y política en sus órganos de gobierno, con respecto al Ejecutivo Federal. Buscando ampliar y mejorar las vías institucionales para la convivencia entre el gobierno local y los Poderes de la Federación.

Gobierno, partidos políticos, organizaciones ciudadanas y habitantes buscaron construir y fortalecer una estructura democrática para la Ciudad, a través de una segunda reforma política en 1996.

**Leyes y reglamentos aprobados después de
la Reforma política del Distrito Federal de 1993.**

<p>Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala la naturaleza y funciones de este órgano de gobierno, destacando su función legislativa en el Distrito Federal en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 04.04.95</i>
<p>Ley de Participación Ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indica las instancias de participación ciudadana, sus atribuciones, la integración de los Consejos Ciudadanos y las relaciones con las delegaciones del Distrito Federal. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 12.06.95</i>
<p>Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enuncia la naturaleza y atribuciones de este órgano técnico de la Asamblea que en su carácter de fiscalización superior tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno del Distrito Federal. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 31.05.95</i>
<p>Ley del Deporte para el Distrito Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo del Deporte, el cual tendrá entre otros objetivos ordenar e impulsar esta actividad y fomentar la cultura del deporte, difundiéndola, entre otros, a través de medios de comunicación. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 06.11.95</i>
<p>Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se instaure la figura de la positiva ficta, que considera como afirmativa la respuesta de la autoridad a la solicitud de los particulares si esa autoridad no responde en un plazo determinado, y el principio de publicidad por medio del cual los particulares podrán obtener información sobre el procedimiento y trámites de su asunto. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 21.12.95</i>
<p>Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorga plena jurisdicción al Tribunal para que sus resoluciones no solamente puedan anular el acto administrativo sino que también tenga autoridad para que sea restituido al quejoso en sus derechos, además de incluir la figura de la positiva ficta. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 21.12.95</i>
<p>Ley de Transporte del Distrito Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen los lineamientos para el otorgamiento de concesiones y permisos, así como los relativos al establecimiento de tarifas. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 21.12.95</i>
<p>Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamenta la Ley de esta Contaduría para especificar sus atribuciones y funciones como órgano de fiscalización a nivel local. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 25.11.95</i>
<p>Ley para Personas con Discapacidad en el Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo gubernamental de asistencia social para las personas con discapacidad. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 21.12.95</i>

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Se eleva a rango de ley y se instaure un Sistema de Protección Civil; se establecen el Consejo de Protección Civil y Consejos Delegacionales, se promueve la cultura y se organiza la participación social en la materia. <p><i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 10.01.96</i></p>
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Extinción de la figura de Magistrados Superiores, así como la creación de una Visitaduría General que auxilie al Consejo de la Judicatura. Examen de oposición para jueces y magistrados. <p><i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 29.01.96</i></p>
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la clasificación del suelo y zonificación, así como las zonas declaradas como reservas territoriales, definiéndose asimismo el Plan Director como el sistema integrado por el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales. <p><i>Gaceta Oficial del Distrito Federal 29.01.96</i></p>

Reforma Política de 1996

En 1995, dentro del marco del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con representación en el Congreso, ratificaron el compromiso de aportar su esfuerzo para contribuir a la transformación de las instituciones políticas. Este propósito implicó el establecimiento de un mecanismo de diálogo, -conocido como la Mesa para la Reforma Política del Estado-, que se instaló a principios de ese año.

Como consecuencia de las opiniones expresadas en ésta "Mesa" por los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámaras del Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación, se elaboró una agenda en la que se contemplaron de manera prioritaria los temas de la Reforma Electoral y de Reforma Política del Distrito Federal.

Para lograr lo anterior, se determinó trabajar de manera conjunta en mesas específicas para los temas de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal. Las conclusiones alcanzadas en estas mesas fueron puestas a consideración de los integrantes de la Mesa Central.

En esa instancia de trabajo, los dirigentes nacionales de los partidos políticos representados en el Congreso y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados, concluyeron presentando y aprobando al pleno de H. Congreso de la Unión una reforma política para el Distrito Federal.

La Reforma Política de 1996, provocó cambios substancialmente en la composición político-electoral del Distrito Federal, principalmente en tres aspectos fundamentales:

- a) La Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y del Distrito Federal;
- b) La elección mediante sufragio universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y subsecuentemente de los delegados políticos y,
- c) La inclusión del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal

La Reforma de 1996 derogó la fracción VI del artículo 73 constitucional, que establecía el principio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal, según el cual el Congreso de la Unión legislará en todo lo que no se encuentre conferido a la Asamblea Legislativa (antes la Asamblea de Representantes). Ahora este principio se inserta en el artículo 122 constitucional, letra A, Fracción I. Con lo cual ya no se deja como antes al Congreso Federal, a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecer la distribución de competencias entre la Federación y esta entidad federativa, puesto que ahora esa distribución queda plasmada en la propia Constitución en el artículo 122 apartados A, B, C.

Cuadro comparativo sobre la facultades del Congreso antes y después de la reforma política del Distrito Federal de 1996.

Antes de la Reforma política de 1993	Reforma política de 1996.
Artículo 73. Facultades del Congreso. <i>fracción VI.</i> Para legislar en lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:	Artículo 73. Facultades del Congreso. <i>fracción VI. Derogada.</i>

<p>1°. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva;</p> <p>2°. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad;</p> <p>3°. Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y veintiséis de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley.</p> <p>Esta fracción VI. Establece además, las facultades y obligaciones de la asamblea.</p>	<p>Principio que se insertó al:</p> <p>Artículo 122, Letra A. Corresponde al Congreso de la Unión <i>Fracción I.</i> Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.</p>
--	--

Sigue siendo facultad del Congreso Federal expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual debe sujetarse a las bases que establece la propia Constitución (Art. 122, apartado C, bases Primera a Quinta).

Respecto de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, ya no forman parte del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sino que con esta reforma, ahora es competencia de la Asamblea Legislativa (como facultad genérica).

Por otra parte, la Asamblea Legislativa puede presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, indicar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, y el establecimiento de Consejos Ciudadanos.

En adición a lo anterior, el Congreso de la Unión queda también facultado para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (Art. 122 constitucional, apartado A, Fracción III) y para dictar disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión (Art. 122 constitucional, apartado A, Fracción IV).

La reforma de 1996 dejó intacto el artículo 73 constitucional, fracción VIII, el cual faculta al Congreso de aprobar los montos de endeudamiento anual del Distrito Federal que deberán de incluirse en la ley de ingresos, a propuesta que haga el ejecutivo federal al Congreso de la Unión.

Facultades del Presidente de la República

Por lo que se refiere a las facultades del Presidente de la República sobre el Distrito Federal, la reforma de 1996 fue muy extensa y significativa. Anteriormente el Ejecutivo Federal nombraba al Jefe del Distrito Federal. Con la reforma de 1996 la elección pasa a manos de los habitantes de la capital, mediante el sufragio universal.

El Ejecutivo Federal aprobaba el nombramiento o remoción del Procurador de Justicia del Distrito Federal que hiciera el Jefe del Departamento; ahora el nombramiento se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno, que establece que *el Presidente de la República designará al Procurador de Justicia a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal*⁶¹.

También tenía el mando de la fuerza pública y la designación del funcionario que la tenga a su cargo, ahora se aplica lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, fracción VII que establece que *el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y la designación y remoción también se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto, pero será el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, quien ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública*⁶².

Por otro lado, el Presidente de la República podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea local, ahora no. Únicamente subsistieron de las anteriores facultades:

- a) La de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la Consideración del Presidente de la República

⁶¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México 1996.

⁶² *Ibidem*

la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley. (Art. 122 constitucional, apartado B fracción III).

- b) Adicionalmente podrá iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al Distrito Federal (Art. 122 constitucional, fracción I),
- c) Proponer al Senado a quien deba de sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción (art. 122 constitucional, fracción II) y,
- d) Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal (Art. 122 constitucional, fracción IV).

Como consecuencia de esta Reforma, el Presidente de la República vio reducida su facultad legislativa y su intromisión en la designación de las autoridades del Distrito Federal, todo ello en congruencia con el aspecto medular de la reforma que consistente en la elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal por parte de los ciudadanos residentes en esta entidad capital.

Facultades de la Asamblea Legislativa

Antes denominada "Asamblea de Representantes", ahora con la reforma de 1996 se llama "Asamblea Legislativa", y sus miembros son "diputados" (Artículo 122 constitucional, Base Primera), en lugar de "Representantes", debido a que este órgano queda consolidado como un cuerpo legislativo, aunque en forma parcial, pero podrá legislar no sólo en materias administrativas como anteriormente estuvo facultada con la reforma de 1993, sino que además, podrá examinar, discutir y aprobar las mayorías de iniciativas, leyes y reglamentos para el Distrito Federal.

En la Reforma de 1996, el artículo 122 constitucional, Base Primera establece:

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

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que exigen para ser diputado federal. Serán aplicables, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de la Constitución.

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

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

Las facultades Legislativas de la Asamblea son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre falta de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la

prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la prevención social;

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

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

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

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y

o) Los demás que le confieran expresamente la Constitución.

Dentro de las facultades legislativas de la Asamblea conferidas por la reforma de 1996, se expidieron en relación con la de 1993 dos adiciones de gran importancia para la transición democrática del Distrito Federal:

a) Para nombrar al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta de éste (Art. 122 constitucional, Base Primera, fracción V, letra d);

y

b) Para expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal (Art. 122 constitucional, letra f).

Elección y facultades del Jefe del Gobierno

Aspecto total de toda la reforma política de 1996, fue establecer por vez primera en este siglo la elección por voto universal y directa del jefe del Gobierno del Distrito Federal. Por la trascendencia de esta modificación vale la pena detenernos brevemente en sus antecedentes constitucionales.

La elección popular de las autoridades políticas del Distrito Federal, no es una novedad constitucional. La Carta de 1857 establecía que el Congreso de la Unión tendría la facultad “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base en el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales.

En la Constitución de 1917, el artículo 89, fracción II, otorgaba la facultad al Presidente de la República de “nombrar y remover libremente... al gobernador del Distrito Federal...” Por su parte, el artículo 73, fracción VI, Base Tercera, establecía que los gobernadores que tendrían a su cargo el gobierno del Distrito Federal y los territorios “dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República... Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”. Era ésta una facultad amplísima pues el titular del Ejecutivo Federal podía ejercerla con toda libertad, sobre todo en los aspectos cruciales:

1. Origen del designado; y
2. Ausencia de ratificación por otro órgano.

La designación del Regente no estaba condicionada por el lugar de origen o nacimiento, o incluso por la exigencia de algún tiempo de residencia en el Distrito Federal. Tampoco el Presidente debía hacerlo con los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que requerían de la aprobación de la Cámara de Diputados (Reforma de 1928 al artículo 73, fracción VI). El titular de la regencia no estaba obligado a rendir informe alguno de su gestión ante órgano distinto de la autoría de su nombramiento.

Esta amplia facultad discrecional del titular del Ejecutivo Federal sobre el nombramiento y la actuación de la principal autoridad política del Distrito Federal se conservó sin alteración por espacio de 70 años, hasta la Reforma Constitucional de 1857. Aún cuando se mantuvo la designación discrecional de la autoridad política del Distrito Federal al crearse la Asamblea de Representantes se estableció la obligación del Jefe del Departamento del Distrito Federal de presentar un informe por escrito a la Asamblea, sobre “el estado que guarde la administración del Distrito Federal” (artículo 73 constitucional, fracción VI, base tercera, inciso Y). Por lo que formalmente el titular de la jefatura del Distrito Federal tendría alguna responsabilidad política.

La designación discrecional absoluta del Jefe del Departamento del Distrito Federal fue un tema de gran debate con encontradas y enconadas opiniones y muchas deliberaciones. Con la reforma de 1993, se estableció un mecanismo de designación limitada y de carácter híbrido con elementos tanto del régimen presidencial como del parlamentario. Conforme al sistema mixto establecido por esa reforma, el Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República (elemento presidencial), pero no de manera totalmente libre sino de entre cualquiera de los representantes de la entonces Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea (elemento parlamentario).

Este mecanismo de designación presidencial limitada nunca tuvo vigencia en la práctica, ya que un artículo transitorio indicó que entraría en vigor por primera vez en la elección de 1997, pero antes de que eso sucediera la reciente reforma de 1996 al mismo artículo 122 anuló su vigencia.

El clamor de partidos políticos, organizaciones civiles y habitantes del Distrito Federal por elegir directamente a su autoridad política y dejar de ser ciudadanos de segunda, ya que era una demanda sentida desde mucho tiempo atrás, que hizo muy explícita en las elecciones federales de 1988.

Ahora el nuevo texto de este precepto establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Esta reforma representa un triunfo de la democratización de la capital de la República ya que adicionalmente se hace extensiva a los delegados a partir del año 2000 (artículo 10 transitorio).

Entre los requisitos para aspirar a este cargo se establecieron el de residencia (3 años si es originario del Distrito Federal y 5 si no lo es) y el de no reelección para quien haya ocupado el cargo con anterioridad en consonancia con el principio general aplicable a otros cargos federales incluidos el de Presidente de la República además de que se preserva esta limitación que ya figuraba en la reforma 1993.

Entre las nuevas facultades y obligaciones establecidas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 122 base II, Fracción II, figuran:

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

Con Respecto a la organización de la Administración Pública Local el Jefe de Gobierno (artículo 122 base tercera)

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Así mismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos políticos-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa para el año 2000, según lo determine la ley.

En materia Jurisdiccional

la Reforma Política de 1996, simplificó el texto de este precepto respecto de la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, sobre todo en lo que se refiere al funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, estableciendo los principios básicos de su organización y dejando a disposiciones secundarias su especificación.

En este rubro el artículo 122 constitucional, Base Cuarta, Fracciones II, III, IV, V, VI, establece:

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

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

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 constitucional.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejos de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101.

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Adicionalmente, mediante la Base Quinta del Apartado C prescribió la existencia de un Tribunal de lo Contencioso-administrativo con plena autonomía para dirimir todas las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Cuadro Comparativo entre las reformas de 1993 y 1996 para el Distrito Federal

Antes de la Reforma de 1993	Reforma de 1993	Reforma de 1996
<p>Artículo 31. Son obligaciones de los municipios:</p> <p>Fración IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p> <p>Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se entregará en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignó el Congreso General.</p>	<p>Artículo 31. Son obligaciones de los municipios:</p> <p>Fración IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p> <p>Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se entregará en el Estado del Valle de México con límites y extensión que le asignó el Congreso General.</p>	<p>Igual</p> <p>Igual</p>
<p>Artículo 71. De las facultades del Congreso:</p> <p>Fración VI. Para legislar en lo relativo al Distrito Federal, sometidos a las bases siguientes:</p> <p>1º El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órgano que determine la ley respectiva.</p> <p>2º La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.</p> <p>3º Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y veintiseis de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley.</p> <p>Esta fracción VI, de artículo 71, además, establece las facultades y obligaciones de la Asamblea de Representantes, del Presidente de la República y del Congreso de la Unión en todo lo relativo al Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 71. Facultades del Congreso:</p> <p>Fración VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.</p> <p>Principio que se insertó al Artículo 122, letra A, Fracción I. Corresponde al Congreso de la Unión. Fracción I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.</p>	<p>Igual</p> <p>Igual</p>
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>Fración IV. Examinar, discutir y aprobar enmendando el presupuesto de egresos de la Federación, con excepción primero de las comisiones que a su juicio, deban decretarse para cobrarlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>Fración IV. Examinar, discutir y aprobar enmendando el presupuesto de egresos de la Federación, con excepción primero de las comisiones que a su juicio, deban decretarse para cobrarlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo 79. De la Comisión Permanente:</p> <p>Fración II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 79. De la Comisión Permanente:</p> <p>Fración II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo 89. De la Comisión Permanente:</p> <p>Fración II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Jefe del órgano u órganos por el que se ejerce el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o las leyes.</p>	<p>Artículo 89. De la Comisión Permanente:</p> <p>Fración II. Nombrar y Remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o las leyes.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo XVII. Nombrar y remover libremente a los miembros del Tribunal Superior del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.</p>	<p>Fración XVII. Derogada.</p>	<p>Derogada.</p>

<p>Artículo 184. Corresponde a los Tribunales de la Federación el conocimiento de las controversias de la Federación, o un Estado.</p>	<p>Artículo 184. Corresponde a los Tribunales de la Federación el conocimiento de las controversias de la Federación, o un Estado y los de la Federación, o un Estado.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo 185. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias entre dos o más Estados, o un Estado y un Estado, o un Estado y la Federación, o un Estado y uno o más Estados, así como de aquellas en las que la Federación sea parte en los casos que establece la ley.</p>	<p>Artículo 185. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos de la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes, sólo en lo referente al Distrito Federal:</p> <p>Fracción I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:</p> <ol style="list-style-type: none"> La Federación y un Estado o el Distrito Federal; El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; así como cualquiera de las Cámaras de éste, en su caso, la Comisión Permanente, así como órganos federales o del Distrito Federal; Un Estado y el Distrito Federal; El Distrito Federal y un municipio; Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. <p>Fracción II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieren a la materia electoral.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán oponerse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Equivalente al titular y sus integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; Equivalente al titular y sus integrantes del Senado en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; Equivalente al titular y sus integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. 	<p>Igual</p> <p>Se agrega a este artículo el inciso f).</p>
<p>Artículo 187. Toda la controversia de que habla el artículo 103 se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a la Fracción VIII. Contra las acciones que promuevan en su caso los jueces de distrito, podrá revisarse. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.</p>	<p>Artículo 187. Toda la controversia de que habla el artículo 103 se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a la Fracción VIII. Contra las acciones que promuevan en su caso los jueces de distrito, podrá revisarse. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.</p>	<p>Igual</p> <ol style="list-style-type: none"> Igual. Derogado Derogado Derogado Derogado Derogado
<p>Artículo 188. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias entre dos o más Estados, o un Estado y un Estado, o un Estado y la Federación, o un Estado y uno o más Estados, así como de aquellas en las que la Federación sea parte en los casos que establece la ley.</p>	<p>Artículo 187. Toda la controversia de que habla el artículo 103 se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a la Fracción VIII. Contra las acciones que promuevan en su caso los jueces de distrito, podrá revisarse. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.</p>	<p>Igual</p> <ol style="list-style-type: none"> Igual. Derogado Derogado Derogado Derogado Derogado

Propuestas

Este trabajo propone:

- I. Se establezca la autonomía de los órganos de gobierno del Distrito Federal, con respecto a los Poderes de la Unión, adoptando como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases del artículo 115 constitucional, con la posibilidad de establecer formalmente el Estado 32 de la Federación.
- II. Se establezca una Ley Electoral para el Distrito Federal que contemple la organización y funcionamiento autónomo de los órganos, autoridades y tribunales electorales locales que garanticen procesos transparentes, reconociendo plenamente los derechos políticos de los ciudadanos para la elección directa no sólo del Jefe de Gobierno, sino de las autoridades delegacionales o municipales.
- III. Que las delegaciones o municipios se han reorganizadas en territorios específicos con determinado número de habitantes, para racionalizar en forma eficiente los recursos asignados en el desarrollo de la comunidad para enfrentar los grandes rezagos en los servicios públicos; implementando un régimen fiscal autónomo en los municipios que modifiquen los criterios según los cuales se fijan las tarifas de catastro y el impuesto predial.
- IV. Se suprima parcialmente la facultad del poder legislativo y ejecutivo de iniciar leyes en lo relativo al Distrito Federal y, que la Asamblea Legislativa sea el órgano encargado de legislar, Además de suprimir la facultad del Presidente de la República en designar o remover al Jefe de la policía, al Procurador y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y éstas se trasladen como atribuciones exclusivas del Jefe de Gobierno.
- V. Que la Asamblea Legislativa se erija en Poder Constituyente, y convoque a consultas con todos los sectores de la sociedad del Distrito Federal, para concebir la primera constitución política del nuevo Estado, sin perjuicio de la Supremacía Constitucional Federal. Además de establecer en la nueva constitución mecanismos de participación ciudadana directa (el plebiscito, el *referéndum* y la iniciativa popular), que permitan a los ciudadanos incidir en las decisiones políticas y administrativas de gobierno local.

VI. Implementar una política fiscal integral y monetaria que impulse el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en el Distrito Federal, generando oportunidades de empleo, además de reestructurar los programas sociales, la descentralización de los servicios de salud y educación.

Conclusiones

De la presente investigación se concluye que:

- a) La tendencia mundial hacia la globalización económica ha obligado a las naciones a una transformación en sus estructuras políticas y sociales que inciden directamente en las funciones y objetivos del Estado a través de un proceso de Reforma Política, la cual, es concebida como la transformación de los aspectos jurídicos, institucionales y prácticos que permitan dar cauce y rumbo a la nueva pluralidad política, a la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, y a la existencia de gobiernos divididos entre los diferentes partidos políticos. En México en el marco de la agenda de la reforma del Estado se incluyó la discusión y análisis de la reforma política para el Distrito Federal, como respuesta a los reclamos de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos, a reconocer los derechos políticos y al establecimiento de órganos de gobierno local representativos y democráticos.
- b) Con la reforma política de 1993 se inicia el proceso hacia la transición democrática del Distrito Federal, se establecen bases mínimas en la organización de los órganos de gobierno local, delimitando las competencias y funciones entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal. se consideró principalmente la elección en forma indirecta del Jefe del Departamento y se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes en materia administrativa y de servicios públicos. Además, se intentó una nueva forma de interlocución entre sociedad civil y las autoridades del Distrito Federal, a través de la Ley de Participación Ciudadana, que contemplaba la creación de los Consejos Ciudadanos como las instancias ciudadanas gestoras de las demandas sociales ante las autoridades delegacionales.
- c) Con la Reforma Política de 1996 se logró un importante avance en la democracia en México, debido a que por primera vez, una reforma política de esta envergadura fue consensada por el gobierno federal y los diferentes partidos políticos (representados en el Congreso) y aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados. En ella, principalmente se establece el proceso de elección directa del Jefe de Gobierno, mediante el voto universal y secreto, organizado por el Instituto Federal Electoral y vigilado por organismos no gubernamentales y organizaciones ciudadanas. Además,

se amplían las facultades de los órganos de gobierno, delimitando los ámbitos de competencia con respecto a los Poderes Federales. Por su parte, la Asamblea de Representantes se denominó Asamblea Legislativa con mayores facultades y atribuciones legislativas pero sin tener aún las plenas facultades de un Congreso Local.

- d) Será importante consolidar un profundo proceso de transición democrática para el Distrito Federal, para establecer formalmente el Estado 32 de la Federación. En el que se reconozcan plenamente los derechos políticos de los ciudadanos a elegir a sus propias autoridades en cualquier nivel de gobierno y establecer verdaderamente una autonomía en los órganos de gobierno local, con respecto a los Poderes Federales, sin dejar de reconocer la doble naturaleza del Distrito Federal: parte integrante de la Federación y sede de los Poderes de la Unión.

BIBLIOGRAFIA

De Valle Arizpe, Artemio.

Historia de la Ciudad de México.

5a. edición, México Jus 1977. 105 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F.

El Estudio de las Políticas Públicas.

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1996, 120 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F.

La implementación de las Políticas Públicas.

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1996, 168 pp.

Antonio Camou.

Gobernabilidad y Democracia.

Edit. IFE, 2ª edición. México 1995, 78 pp.

Atlas de la Ciudad de México.

Editorial Gustavo Garza. México 1986, 424 pp.

Atlas de la Ciudad de México.

Secretaría General de Desarrollo. México 1984, 123 pp.

Censo Nacional de Población 1990

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

México 1990, 197 pp.

Bobbio, Norberto.

Estado, gobierno y sociedad.

Fondo de Cultura Económica. México 1996, pp.237

Cecilio A. Robelo.

Nombres Geográficos Mexicanos del Distrito Federal.

tip. y lib. De José D. Hojas. Cuernavaca, México, 1900, 357 pp.

Cecilio A. Robelo.

Diccionario de Mitología Náhuatl.

Editorial Innovación. México 1980, vol. 1, 248 pp.

Celia Brown Villalba et al.

El Territorio Mexicano. Tomo I. Los Estados.

México, Inst. M. de S. S. 1982. 771 pp.

Consulta Pública Sobre Reforma Electoral (Memoria)

México. Comisión Federal Electoral, 1989. 614 pp.

Chavero, Alfredo.

Los Aztecas o Mexica, Fundación de México Tenochtitlan.

México, Ed. Jorge Porrúa, 1983 267 pp.

Enciclopedia de México.

México. Enciclopedia de México, 1977 Vol. I-XII

Espinosa de los Monteros, Juan Gabriel.

El Distrito Federal.

UNAM, Facultad de Derecho, México-1958. 125 pp.

Gamboa de Buen, Jorge.

Ciudad de México, una Visión.

México, Fondo de Cultura Económica, colección Una Visión de la Modernización de México, 1994. 370 pp.

Hernán Cortés.

Cartas de Relación. (Colección literaria).

México. Editores Mexicanos Unidos, 1984. 89 pp.

Instituto de Investigaciones Legislativas.

Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal

H. Cámara de Diputados LV Legislatura 1993.

Archivo General de la Nación. 148 pp.

Javier Vizuet.

Distrito Federal: Organización Jurídica y Política.

Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, México 1989. 218 pp.

Jones, Charles O.

An Introduction to the Study of Public.

Brooks/Cole Publishing Company, California. (1984)

Kelsen, Hans.

Teoría General del Derecho y del Estado.

México, Texto UNAM. 578 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación,

México. 30 de diciembre 1994.

Marley, David.

Documentos varios para la historia de la Ciudad de México 1769-1815.

Editado por Mexi-Roslton-Bain, 1983. 265 pp.

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig.

Las Políticas Públicas.

Barcelona. Ariel Ciencia Política. 1992

Merino Huerta, Mauricio

La Participación Ciudadana en la Democracia.

México, IFE, 2ª edición, 1995. 103 pp.

Navarro, Bernardo.

La Metropoli

México, UAM-Xochimilco, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1989. 289 pp.

Nieto, Rosa María, et all.

El Debate de la Constitución de 1857.

México. Edit. H. Cámara de Diputados 1994. 1558 pp.

Orozco y Berra, Manuel.

Historia de la Ciudad de México, desde su fundación hasta 1854.

SEP México 1973. 226 pp.

Orozco y Berra, Manuel.
Historia de la Ciudad de México.
México, ed. Diana, 1980. 159 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
México, Presidencia de la República, 1995. 633 pp.

Rabasa, Emilio O.
Mexicano: ésta es tu Constitución.
Edit. Cámara de Diputados Edic. 11a edición, México D.F. 1997. 437 pp.

Rendón, Silvia P.
Crónica de la Fundación de México Tenochtitlán.
México: D.D.F., Secretario de obras y servicios 1975. 145 pp.

Tena Ramírez, Felipe.
Leyes Fundamentales de México 1808-1973.
México, edit.. Porrúa Hermanos. 996 pp.

Varios Autores.
México, la Ciudad más grande del Mundo.
México. edit. Espacios Juventud, 1988. 390 pp.

HEMEROGRAFIA

Aristeo López, Octavio.
El Estado Mexicano.
Revista Quórum
2 época, año V, No. 41, abril de 1996; Instituto de Investigaciones Legislativas,
México, D.F. pág. 43

Bejarano Martínez, René.
Reflexiones sobre la propuesta de Reforma para el D.F.
Unomásuno
25 de junio de 1993
p. 12

Cansino, César
Reforma del Estado y Transición Democrática en México
Revista Quórum
Epoca III, No. 58 Enero-Febrero
p. 61

Cambio en el Distrito Federal
Excélsior
6 de julio de 1993
p. 27

Condés Lara, Enrique.
Partidos y Reformas
Unomásuno
8 de septiembre de 1993
p. 3

Córdova, Arnaldo
Distrito Federal: Temas controvertibles
Unomásuno
7 de julio de 1993
p. 14

De la Peña García, Rosa María.
Principios Democráticos y Parlamentarismo.
Revista Quórum
2 época, año VI, No. 51, marzo de 1997; Instituto de Investigaciones
Legislativas, México, D.F. pág. 45

de la Peña, Sergio.
Demetrio Sodi: disputa por la democracia
Excélsior
29 de junio de 1993
p. 1 y 33

Arnaldo Córdova
Distrito Federal, poder local sin soberanía
Unomásuno
2 de julio de 1993 p. 7

Flores Velasco, Guillermo.
Reforma del Estado y Transición Democrática
Revista Quórum No. 58 Enero-Febrero
p. 103

García Cantú, Gastón
136 años después: liberación del Distrito
Excélsior
25 de junio de 1993 p. 23

González Compean, Miguel.
La soberanía, al gobierno del Distrito Federal: el inicio de la Reforma
Unomásuno
2 de julio de 1993
p. 15

Hernández, María del Pilar.
Reflexiones entorno a la Reforma del Estado, Reforma Constitucional y Poder Constituyente.
Revista Quórum
2 época, año VI, No. 50, febrero de 1997; Instituto de Investigaciones Legislativas, México, D.F. pág. 23

La ARDF se perfila como órgano legislativo.
El Nacional
31 de agosto de 1993
p. 27

La Reforma de Salinas
Unomásuno
23 de junio de 1993
p. 5

La Reforma Política del Distrito Federal: ¿modelo a seguir?
El Nacional
29 de junio de 1993
p. 17

Macias Cardone, Luis.

Democracia, Legitimidad, Constitucional y Gobernabilidad.

Revista Quórum

2 época, año VI, No. 52, abril de 1997; Instituto de Investigaciones Legislativas, México, D.F. pág. 33

Nava Vázquez, Telésfor.

Reforma Política para el D.F: gradualismo para mantener la antidemocracia

Unomásuno

8 de julio de 1993 p. 5

Padilla Cobos, Emilio.

Democracia postergada

La Jornada

6 de julio de 1993

p. 13

Padilla Cobos, Emilo.

Reforma Política y Ciudad Fragmentada

La Jornada

8 de julio de 1993

p. 16

Ramírez, Bertha Teresa.

Reestructurar delegaciones

El Nacional

8 de Septiembre de 1993

p. 7

Reforma Política del D. F: Un Cambio Participativo

El Nacional

23 de junio de 1993

p. 3

Reforma Política del Distrito Federal

Unomásuno

28 de junio de 1993

p. 11

Reforma Política para el D.F., ARDF: "Aunque la mona se vista de seda, mona se queda"

Unomásuno

15 de julio de 1993

p. 7

Revista Asamblea

Asamblea de Representantes

México, vol. 1. Núm. 5 junio de 1995

Rodea, Felipe.

La Reforma Política del Distrito Federal establece relaciones claras entre el gobierno capitalino y el federal.

El Nacional

9 de septiembre de 1993

p. 11

Salomón, Carlos.

Distrito Federal: tiempo de reformas

Excélsior

25 de junio de 1993

p. 1 y 26

Sánchez Magallán, Juan Carlos.

Reforma Política necesaria para el Distrito Federal.

Revista Quórum

2 época, año V, No. 44, julio de 1996; Instituto de Investigaciones Legislativas, México, D.F. pág. 65

Sodi de la Tijera, Demetrio.

Distrito Federal: en busca del consenso

La Jornada

2 de julio de 1993

p. 5

Un avance cauteloso en el D.F.

El Nacional

28 de junio de 1993

p. 13

Zarate Vite, Arturo.

Avanza la Reforma del Distrito Federal.

El Nacional

1 de septiembre de 1993

p. 4

Zugayde, Martha Patricia.

Dieron luz verde en el senado a la Reforma del Distrito Federal

El Nacional

10 de septiembre de 1993

p. 9