



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ENSAYO

**UNA INTERPRETACIÓN A LA REFORMA
POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

QUE PRESENTA

JORGE LUIS PÉREZ SANTOS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



DIRECTOR

DR. OSVALDO CRUZ VILLALOBOS

Ciudad Universitaria, Cd Mx noviembre 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

A mis muertos:

María Alcántara Fernández (abuela); Jorge Pérez Alcántara y Francisca Santos García (padres); Roberto y Elías Pérez Hernández y Héctor Pérez Fernández (tíos).

Agradecimiento

A mis profesores:

En especial al Dr. Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos por aceptar ser el Director de este Ensayo mi agradecimiento infinito y mi gratitud por siempre; a mis profesores: Dra. Yanella Martínez Espinoza, Dr. Raymundo Domínguez López, Mtro. Francisco Moyado Estrada, Mtro. Eduardo Hernández Carmona, mi agradecimiento por aceptar y colaborar en la revisión de la prueba escrita y enriquecer con sus observaciones y orientaciones este documento pero sobre todo por su voto favorable.

Índice de contenido

Introducción.....	4
1. Marco teórico de la reforma político-electoral de la Ciudad de México.....	7
1.1 Conceptualización de la reforma política.....	7
1.2 Enfoques de estudio de la reforma política.....	10
1.3 Interpretación conceptual de la reforma política de la Ciudad de México.....	14
2. Origen y evolución del Distrito Federal a través de sus constituciones 1824-1917.....	17
2.1. Creación del Distrito Federal en la independencia de México.....	17
2.2. De la Constitución de 1824 a la Constitución de 1917.....	19
3. Reformas político-electorales al Distrito Federal de 1929 a 2017.....	24
3.1 Características del sistema político para el resurgimiento de las reformas Políticas.....	25
3.2 Características de las reformas políticas y su impacto en la transformación de la Administración Pública.....	27
3.3 Creación de la Asamblea de Representantes y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	35
4. Pacto por México, la última reforma político-electoral y creación del gobierno de la Ciudad de México	40
4.1 Naturaleza política del pacto y su implicación en las reformas estructurales.....	40
4.2 La reforma política que dio origen al Gobierno de la Ciudad de México.....	43
4.3 Proceso y desarrollo de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.....	47
4.4 Creación de la Constitución Política de la Ciudad de México.....	49
4.5 Organización de los Poderes Constitucionales de la Ciudad de México.....	52
5. A manera de conclusión.....	54
5.1 Conclusiones de la trayectoria político electoral de la Ciudad de México.....	54
6. Fuentes de información.....	59

Introducción

Este ensayo se plantea hacer un análisis de lo general a lo particular sobre la reforma política de la Ciudad de México, la cual tuvo su origen a nivel federal a partir de 2014. El Pacto por México fue el parteaguas de todo lo relacionado con el sistema electoral desde el año 2012 hasta nuestros días, ya que se trató de un acuerdo político de los partidos y gobierno para iniciar los cambios constitucionales, institucionales y sociales que dieran inicio a las transformaciones como la reforma política de la Ciudad de México.

Maurice Duverger, en su obra los partidos políticos, afirma que se puede hablar de “partidos políticos reales sólo desde 1850, ya que, salvo el caso de Estados Unidos, en ningún país los había, al menos en su sentido moderno”. (Duverger. 2012: 15)

Los partidos políticos son inherentes a los procesos electorales y su relación, como veremos en este ensayo, es más que lógica necesaria.

En apreciación de Duverger, “un factor determinante para la evolución de los partidos políticos está en la adopción de esquemas democráticos que han propiciado la ampliación del voto y de las prerrogativas parlamentarias; el hecho de que se incrementen la autonomía y las facultades de las asambleas políticas, ocasiona en sus integrantes la necesidad de agruparse por afinidades, al igual que el crecimiento del derecho al voto, hace menester organizar a los electores”. (Duverger, 2012: 16)

Esto fue lo que realmente pasó con el Pacto por México, pues veremos que tanto el PRD y el PAN vieron la oportunidad de conseguir adeptos para sus futuros movimientos políticos.

Duverger, en el libro los partidos políticos, describe de manera clara y simple la génesis de los mismos:

- a) Creación de grupos parlamentarios. Se trata de la conjunción de grupos de interés y afinidad que unen sus capacidades para beneficiarse de un cambio hacia un desarrollo común.

- b) Aparición de comités electorales. Los comités electorales preparan los procesos electorales en donde los partidos y sus candidatos muestran sus capacidades políticas.
- c) Establecimiento de una relación permanente entre ambos elementos. Como es una característica actualmente.

El Pacto por México nació con el fin de controlar el poder legislativo para la pronta aprobación de las reformas estructurales de Enrique Peña Nieto.

La reforma política de la Ciudad de México, promulgada el 29 de enero de 2016 por el Presidente Enrique Peña Nieto, ha sido la culminación de un largo proceso histórico cuyos orígenes, podrían venir desde la época revolucionaria. En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fijó un régimen de centralización, pues la legislación y el gobierno quedaron depositados en la federación; Para el año de 1986, se creó la Asamblea de Representantes debido a las presiones hechas por parte de diversos sectores de la sociedad. Con dichos empujes, la sociedad civil buscaba identificarse como un actor funcional en la participación política.

Con el paso del tiempo, en el año de 1996 se da un logro trascendental, pues se reconoce a los capitalinos su derecho de elegir, por vez primera, mediante voto directo, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Estos logros siguieron acentuándose hasta el año 2009 cuando se creó una Comisión Especial por parte de la Asamblea Legislativa, para retomar una iniciativa de reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México.

Como se mencionó al principio, Enrique Peña Nieto promulgó la reforma política de la Ciudad de México el 29 de enero del 2016. “Ese día desapareció el Distrito Federal (DF) y dio paso a la Ciudad de México (CDMX). Con ello se creó el estado número 32 de la República Mexicana”. (Olson, G.: 13 de marzo del 2016)

Esto se encuentra en el cambio constitucional de ese año que da paso, después de las modificaciones correspondientes, a la creación de una nueva entidad federativa.

Lo anterior servirá como esbozo para tener un contexto general sobre las condiciones jurídicas en las que se propuso y se desarrolló la reforma política. Sus cambios, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la

integración de la asamblea constituyente y posteriormente la constitución política de la Ciudad de México, son fundamentales para comprender este proceso, así como el sistema electoral. A lo largo de este ensayo analizaremos la interpretación de la reforma política de la Ciudad de México.

En este primer apartado identificaremos el marco teórico de la reforma política con la finalidad de vislumbrar qué elementos teóricos la componen; en el apartado dos, haremos un recorrido histórico sobre la creación del Distrito Federal y conoceremos la organización territorial y urbana de la capital con el fin de entender los cambios más relevantes. En el tercer apartado, analizaremos la reforma política y su efecto en el cambio de la administración pública a nivel local estudiando dos casos concretos, la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa. En el apartado cuatro, tendremos el objetivo de analizar el Pacto por México con el fin de identificar el proceso de reforma política de la Ciudad de México. Se revisarán las características intrínsecas de dicha reforma, lo que cambió y lo que no, así como la organización de los poderes en la Ciudad de México. Finalmente, a manera de conclusión se darán algunas propuestas y recomendaciones para fomentar e incentivar la participación política de la sociedad civil.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Para tener una completa visión de los problemas que enfrenta una sociedad es necesario tener un conocimiento teórico. Por tal motivo, vamos a desglosar uno a uno los diferentes conceptos que se consideran esenciales para entender esta reforma política-electoral de la Ciudad de México.

1.1 Conceptualización de la reforma política

Empecemos por definir lo más general: el Estado. Es necesario abordar su definición puesto que con esto vamos a comprender el terreno en donde se llevará a cabo el juego de la política en cuanto a lo que necesitamos comprender. En su libro *Teoría pura del derecho*, Hans Kelsen define al Estado como un orden jurídico que cuenta con órganos especializados que cumplen la función de producir y aplicar normas que le rigen, todo lo anterior con una tendencia centralizada (Kelsen, 1972: 291).

Dentro de un Estado vamos a encontrar una sociedad organizada que, veremos más adelante, también fungirá como un actor sumamente preponderante. Por ejemplo, para la discusión de la Constitución de la Ciudad de México, fue necesario convocar a un congreso ciudadano (llamado congreso de notables), quienes, evidentemente, surgen de la sociedad civil. La siguiente tesis pertenece a Jorge Adame Goddard en donde señala que “la sociedad civil se compone no de hombres aislados, sino de hombres previamente agrupados en familias, comunidades vecinales, comunidades profesionales; se puede afirmar que son grupos sociales intermedios y definirse como la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos” (Goddard, 1996: 2941). Podemos apreciar que dicha definición recurre más a lo político, pues considera que la sociedad es parte fundamental al momento de tomar decisiones.

Cuando tenemos definido, *grosso modo*, qué es el Estado y que elementos lo componen, es hora de definir la forma de gobierno de la mayoría de los países

occidentales: la democracia. Para ello vamos a retomar tres definiciones y una de ellas será la de Pablo González Casanova retomada de su libro *La democracia en México*:

“La democracia es el único régimen en el que las leyes que se obedecen están puestas por los hombres que ha escogido la sociedad, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí como son las de derecha, centro y de izquierda” (González, 1979: 23).

Es casi inevitable no ver lo idealista de la definición de González Casanova y encontrar una relación con la definición de sociedad que nos dio Goddard anteriormente. Nada es casualidad y es irrefutable que para que exista un país con democracia consolidada y por tanto con un proceso de toma de decisiones limpias e incuestionables, es inapelable la armonía con el fin de lograr la coexistencia a la que apuntaba González Casanova. Veamos la siguiente definición de democracia.

Javier Patiño Camarena considera que la naturaleza del término democracia es multívoco “ya que unas veces es utilizado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno e incluso para calificar una forma de vida” (Patiño, 2006: 5). En este sentido, para quien considere que la democracia es una forma de Estado están de acuerdo, según Patiño Camarena, en verla como una organización política en la cual la *voluntad general* (término acuñado por Rousseau) es la titular del poder soberano y es ejercido en beneficio de la comunidad en general, en sus palabras, “el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio de todos” (Patiño, 2006: 5); algo similar a lo que habíamos analizado con González Casanova y Goddard.

Si se ve a la democracia como una forma de gobierno, dice Patiño, “el origen, medio y fin de esa forma de organización política será el mismo pueblo (la sociedad civil), será el protagonista de todo inicio y final. Finalmente, quienes ven a la democracia como una forma de vida, apelan más a los resultados puesto que consideran que el constante ejercicio de poder debe traducirse en un mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. (Patiño, 2006: 6)

En otra visión, Eduardo Castellanos Hernández en su libro *Formas de gobierno y sistemas electorales en México* propone que la democracia es un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el

acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social (Castellanos, 2003: 427). La democracia, siguiendo a Castellanos reposa en diferentes estructuras o subsistemas de la sociedad como son los partidos políticos, sindicatos y grupos de presión entre otros. Su autonomía se verá determinada por la relación que mantengan con otros actores en el mismo seno.

Ahora bien, considero oportuno definir el significado del federalismo ya que éste tiene una presencia importante en la política nacional tanto en el pasado como en el presente y es indispensable pensar en él cuando hablamos de reformas al sistema político, y la reforma política, tanto a nivel federal como a nivel Ciudad de México, no es la excepción. De esta manera tenemos que Federalismo “consiste en la creación de una nueva entidad política o Federación que representa a todas las entidades, la participación de las entidades federativas en el gobierno nacional y el reparto de facultades entre la federación y sus entidades” (Rabell, 2017: 246).

En su libro *El derecho constitucional mexicano*, Felipe Tena Ramírez nos dice que los estados que componen un Estado al que responden políticamente, pierden su soberanía exterior a cambio de conservar sus propias facultades que no son dadas por el gobierno; en pocas palabras, pierden soberanía al exterior, pero ganan algunas facultades más que pueden emplear a su antojo sin rendir cuentas. Con base en la información de Enrique Rabell y de Felipe Tena Ramírez se elaboró el siguiente cuadro:

Cuadro I: Sistema federal	
Características del sistema federal	Significa...
La creación de un nuevo estado a partir de naciones independientes	Para que un Estado federal nazca es necesario que se componga de naciones pequeñas o grandes independientes.
El reparto de competencias entre la federación y las entidades, establecidas en la Constitución Federal.	Todas esas naciones que se unen en una sola están regidas por una constitución.
La federación representa la unidad nacional, cuenta con la soberanía exterior y materias exclusivas de ámbito nacional para	Esas naciones que se integraron en una, renuncian en parte a su soberanía exterior con el fin de un ejercicio libre de acciones

asegurar la unidad interior.	por parte de la federación.
Las entidades conservan su soberanía interior, por tanto sus autoridades son electas en la propia entidad y cuentan con su propia Constitución dentro de los límites de la constitución federal	Así como cedieron una parte de su soberanía exterior, ganan soberanía exterior dentro de sus propias leyes
Las entidades participan en el gobierno nacional por medio de la representación en el cuerpo legislativo nacional y en el proceso de reforma constitucional de la unión.	Las naciones que integraron la federación expresan sus demandas por medio del poder legislativo establecido por la misma federación, es decir, las naciones integrantes tiene voz y voto en las decisiones trascendentales.
Fuente: Elaboración propia con base en Enrique Rabell. <i>La Reforma política de la Ciudad de México. 2017</i>	

Hasta ahora hemos apreciado, *grosso modo*, diferentes conceptos que nos han ayudado a comprender cómo se conforma un Estado y que componentes lo integran, haciendo de sus interacciones la labor diaria de la política. Primero analizamos el significado del Estado; después se puso sobre la palestra la definición de sociedad y se argumentó que ésta era un elemento necesario y protagonista cuando hablamos de los componentes del Estado; en tercer lugar, manejamos algunas definiciones de democracia tratadas por Pablo González Casanova, Javier Patiño Camarena y Eduardo Castellanos Fernández, en donde vimos, especialmente, que la democracia es vista como una forma de gobierno que busca la coexistencia armónica de los integrantes de la sociedad civil.

1.2 Enfoques de estudio de la reforma política

Ahora veremos dos conceptos fundamentales para nuestro objetivo general que es el de hacer un análisis de la reforma política de la Ciudad de México. Vamos a definir qué es una Constitución y qué es un poder constituyente, para finalmente pasar a explicar que vamos a entender por reforma y al final los conjugaremos para dicho análisis. Retomemos primero a Ferdinand Lasalle.

Lasalle desarrolla el concepto de constitución de una forma vasta. La constitución de acuerdo con él puede ser definida, en esencia, como la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país (Lasalle, 1990: 90). Los factores de los que habla el autor son los siguientes: monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva y la cultura general, y la pequeña burguesía y la clase obrera. Estos factores reales de poder son definidos en el siguiente cuadro (cuadro II). Al momento de analizar la situación económica, política o jurídica de un país no podemos dejar de lado todos los poderes fácticos. Efectivamente, no son los mismo que menciona Lasalle, pero, considero, que la mayoría de las veces los vamos a encontrar en otra forma y con otra naturaleza, pero en esencia los mismos.

Por tal motivo, saber qué es una constitución es fundamental porque en ella se va perpetuar toda clase de ley que tenga vigencia y legitimidad para la sociedad civil.

Vamos a definir ahora qué es un poder constituyente. Éste, volviendo con Javier Patiño Camarena, señala que tiene su origen directo e inmediato en el pueblo, ya que es el pueblo actuando; es un poder que antecede al Estado (Patiño, 2006: 21).

El poder constituyente también se puede definir como la voluntad originaria, soberana, suprema y directa que tiene un pueblo para constituir un Estado dándole una personalidad al mismo y elegir la organización jurídica y política que más le convenga.

Cuadro II: Qué es una constitución Tipos de constitución según régimen de gobierno					
Es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país					
La monarquía	La aristocracia	La gran burguesía	Los banqueros	La conciencia colectiva y la cultura general	la pequeña burguesía y la clase obrera
La monarquía ha gozado de enormes garantías plasmadas en un papel o por el simple hecho de tener a disposición ciertos	El Ejército siempre podrá obedecer a las personas muy influyentes, si éstas están muy relacionadas con él, claro está.	En la sociedad es necesario que personas con cierta iniciativa privada surtan de algunos productos al pueblo. Como consecuencia, el	La economía siempre será un tema importante en una sociedad ya que es el medio por el cual puede subsistir con la acumulación y la inversión del	Cualquier decreto o ley fuera de lugar sería enseguida criticada por la cultura general de su pueblo. Hoy eso lo llamamos como opinión pública.	Cuando la opresión es tanta, es difícil decir que un pueblo obrero y la pequeña burguesía puedan soportar la tiranía de los demás factores

instrumentos de manipulación. Ir en contra de ellos es sumamente complicado, por tanto, afirma Lasalle, el Rey y el Ejército son un factor real de poder, en consecuencia un fragmento de Constitución.	Si los nobles tienen la posibilidad de relacionarse estupendamente con el Rey y con el Ejército, contarán con una buena parte del poder para así hacer parte de su voluntad. Éste es también otro fragmento de la Constitución.	pueblo podrá satisfacer sus necesidades. Son ese tipo de iniciativas las que dan trabajo y sustento a diversas personas del pueblo. Sin embargo, por alguna razón la iniciativa privada deja de funcionar, se vería en la necesidad de despedir a sus trabajadores y cerrar el negocio.	capital. Por tanto no es sorpresa que en diversas Constituciones de diversos Estados se encuentre plasmada la forma de “mover” el capital. Lasalle nos dice que las grandes personas que tienen la facultad o la responsabilidad del manejo del dinero son una parte de la Constitución.	La conciencia pública y la cultura general de un pueblo también son un fragmento de Constitución.	de poder. El pueblo obrero puede levantarse en contra de algo que no le parezca puesto que es la base de toda la estructura social. En suma, lo obreros y los pequeños comerciantes y por supuesto nosotros somos un gran fragmento de la Constitución.
Fuente: Elaboración propia con base en Lasalle, Ferdinand. <i>¿Qué es una constitución?</i> México, Editorial Colofón 1990.					

Ahora bien, Luis Carlos Sáchica se refiere a poder constituyente como a un conjunto de “hombres que constituyen un Estado político, que lo fundan o sustituyen”. A su definición, agregaremos que además de fundar o sustituir, los integrantes de un poder constituyente están facultados, con legitimidad, para la innovación y preservación de un Estado.

Luis Carlos Sáchica dice textualmente “el poder constituyente se manifiesta de manera inmediata y eficaz en el acto constituyente del Estado y, luego, en la normación constitucional del mismo y sus reformas. Por eso se habla de poder constituyente originario y poder constituyente derivado” (Sáchica, 2002: 66). La diferencia entre las dos versiones dadas por Sáchica las encontramos en el cuadro III de la siguiente forma:

Cuadro III: el poder constituyente originario y derivado	
Poder constituyente originario	Poder constituyente derivado
Es un poder no recibido, no derivado de otro, nace de sí mismo, es su propia fuente.	Es una atribución radicada en un poder constituido, uno de los creados por el

	constituyente.
Es un poder tático, político. La decisión constituyente es un hecho, un suceso o un proceso histórico.	El poder reformador es una simple competencia jurídica reglada y limitada por la constitución: no es incondicional.
El poder constituyente es pre jurídico; no está condicionado por normas ya que es previo al orden jurídico y a la constitución del Estado.	El poder de reforma es, ante todo, un poder conservador, por no ser originario, ni tático, ni incondicional.
El constituyente justifica política e históricamente su decisión; no tiene que legitimarla porque en él se origina la legitimidad.	
En la respectiva coyuntura política, solo los factores y circunstancias de la realidad determinan el obrar revolucionario.	
Elaboración propia con base en Sáchica, L. Teoría del poder constituyente. [Archivo PDF]. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/323/6.pdf . 2002	

Como se aprecia, existe una gran diferencia entre ambos constituyentes. Sin embargo, es necesario acotar que en la mayoría de los casos el poder constituyente derivado surge después del constituyente originario. Como lo deja ver el autor, el poder constituyente originario es “un poder original, incondicional, tático, antijurídico del que nacen los Estados. Pura voluntad política y de organización, el constituyente decide a su modo, teniendo por testigo la historia” (Sáchica, 2002: 67). En cambio, cuando hablamos ya de un poder constituyente derivado, se estará tratando de una facultad de cambio, una competencia de reforma, no original, al margen jurídico existente y conservadora sino ya constituida con lo que encontramos en el marco jurídico del país tratado.

Finalmente, es necesario explicar qué es lo que se entiende como reforma. Para tal fin, recurriré a Norberto Bobbio y su Diccionario de Política para retomar los elementos esenciales de una reforma.

En dicha obra, (Bobbio, 2000) distingue claramente la diferencia entre reforma y revolución, entre lo reformista y lo revolucionario. Lo revolucionario puede o no ser violento, pero su intención sí es el cambio de todo lo conocido, modificar por completo el *status quo*. Lo reformista, en cambio, es “aquel movimiento que apunta a mejorar y

perfeccionar, tal vez radicalmente, pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera valores absolutos de civilización los principios sobre los que se basa...". Dadas las diferencias entre uno y otro sistema de cambio, es necesario que aclaremos que el método revolucionario posee dentro de sus principios cierta renuencia al sistema capitalista; pero en el reformismo la democracia liberal es fortificada y extendida. (Bobbio, 2000: 1404 y 1460).

Ahora bien, ya que tenemos algunas bases conceptuales es hora de aplicar una a una para el análisis de la reforma política de la Ciudad de México. Pasemos a hacer una interpretación conceptual de esta reforma de una manera general ya que a lo largo de este ensayo iremos detallando poco a poco cada parte de esta reforma, así como sus cambios más significativos. Por ejemplo, vamos a ver el origen y evolución del Distrito Federal a través de sus constituciones, las reformas político-electorales al Distrito Federal y el surgimiento del Pacto por México y sus alcances, así como los detonadores de dicha reforma.

1.3 Interpretación conceptual de la reforma política en la Ciudad de México

Vamos a aplicar los conceptos que hemos tratado, esencialmente, los conceptos de constitución de Lasalle y el de poder constituyente de Sáchica nos brindarán las bases para el fin de este ensayo. Comencemos recordando que una constitución, de acuerdo con Lasalle, es la suma de factores reales de poder que rigen un país. México es un país con una democracia liberal consolidada en donde no han surgido acontecimientos que sean preocupantes para la armonía institucional. La armonía en una democracia es necesaria y fundamental. Es el resultado de una correcta aplicación de la política como lo dejan ver Javier Patiño Camarena y Eduardo Castellanos Hernández.

Los factores que influyeron y determinaron la creación de la Constitución de la Ciudad de México, elemento resultante de la reforma política, fueron poderes fácticos ya que surgió del seno de los mismos partidos quienes tejieron alianzas para impulsar el proyecto de reforma.

Como dijimos previamente, la idea de reforma política para la Ciudad de México ya tenía precedentes incluso desde la época revolucionaria. Pero fue con el Pacto por México firmado el 2 de diciembre del 2012 en la Ciudad de México entre Enrique Peña

Nieto presidente de México; Gustavo Madero Muñoz del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, presidenta interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática, cuando se dio el primer paso para la reforma, ya que entre sus acuerdos se encontraba uno destinado para la Ciudad de México.

En noviembre del 2013, producto del Pacto por México, la bancada del PRD presentó una iniciativa de reforma del Distrito Federal. Pero fue hasta el 28 de abril del 2015 que dicha reforma fue aprobada por el Senado de la República. (Olson, G., 13 de marzo del 2016). El 9 de diciembre del mismo año, la cámara de diputados aprobó el dictamen y el 15 se pasó a la Cámara de Senadores. Para el 20 de enero del 2016, un total de 23 congresos estatales habían aprobado la reforma, por lo que ese día se anunció que ya era constitucional y la promulgación se realizó el 29 de ese mes del año 2016.

Como lo hemos mencionado, este documento incluyó las llamadas reformas estructurales, entre ellas la política que permitirá la reelección inmediata, la armonización nacional de los procesos locales hacia el federal y principalmente la Reforma Política de la Ciudad de México.

Si recordamos las definiciones conceptuales que ya hemos trabajado, será fácil comprender que la reforma política de la Ciudad de México no se dio en un ambiente jurídico inhóspito. Leer tan solo el proceso de promulgación nos arroja que para que tuviera lugar dicha reforma se tuvo que seguir una serie de normas ya establecidas. Si recordamos a Luis Carlos Sáchica, se partirá de la idea de un congreso constituyente derivado puesto que el poder de reforma es, ante todo, un poder conservador, por no ser originario, ni táctico, ni incondicional. Aunque no hay precedentes de una constitución para la Ciudad de México, no podemos hablar de un congreso constituyente originario, ya que la reforma se dio en el marco jurídico ya existente y con base en todos sus lineamientos y procedimientos.

Así, como dice Bobbio, hablamos de un proceso reformista, no revolucionario, pues nunca se atentó contra el orden establecido. Si consideramos también que nuestro país obedece a una democracia liberal, es evidente que la reforma fue testigo de un proceso reformista.

Recapitulemos: Nos encontramos en un Estado establecido con un orden jurídico que cuenta con órganos especializados que cumplen la función de producir y aplicar normas que le rigen, todo lo anterior, como ya mencionamos, con una tendencia centralizada (Kelsen, 1972: 297). Este Estado tiene una serie de reglamentos y procedimientos plasmados en su Carta Magna: la constitución, la cual, dice Ferdinand Lasalle, es, en esencia, la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país (Lasalle, 2009: 42).

Ahora bien, para tener un Estado consolidado y su marco jurídico legitimado, hubo la necesidad de establecer un poder constituyente originario producto de un proceso revolucionario (la revolución mexicana de 1910). Siguiendo a Bobbio, ese proceso revolucionario fue contra todo lo establecido y todo lo existente con el único fin de cambiarlo para que obedezca las condiciones actuales de la sociedad mexicana de esa época. Ese congreso constituyente originario dio como resultado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1910. De esa manera, se instauraba la democracia, al menos en el papel, y se comenzaba con el proceso de modernización del país con base en el sistema capitalista. Es necesario también señalar que se continúa con el sistema federal del país en donde cada estado de la república posee su autonomía en el papel político. No olvidemos esto, ya que gracias al sistema federal, vigente hoy día, la reforma política vio la luz.

Esto quedará más claro puesto que a lo largo de este ensayo se irá detallando el proceso por el cual se dio dicha reforma, así como sus características más importantes y en qué ha influido en la política nacional. Como una consecuencia de la firma del Pacto por México y para que se pueda entender el objeto de estudio, consideramos necesario hacer un análisis sobre el surgimiento y evolución de lo que fue el Distrito Federal.

CAPITULO 2

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES 1824-1917

Diversos autores como Enrique Rabell (2017) y Eduardo Castellanos (2003) han trabajado el tema de la naturaleza política del Distrito Federal y han llegado a la conclusión de que éste tiene sus orígenes en el siglo XIX, pues es en el año de 1824 cuando la Ciudad de México es reconocida como el asiento de los poderes federales. Eduardo Castellanos nos dice que "con fundamento en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, el 18 de noviembre de ese año el Congreso de la Unión designó a la Ciudad de México como sede oficial de los Poderes de la Unión, habiéndose asignado entonces al Distrito Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio cuyo centro se encontraba en la Plaza de la Constitución" (Castellanos, 2003: 126).

Está de más decir que todo lo anterior se desarrolló en un sistema federalista marcado por la ideología liberal. La organización de los municipios (célula mínima de gobierno) era considerado en ambas visiones, la centralista y la federalista, pero con algunos matices. Por ejemplo, nos dice Enrique Rabell, "las Constituciones federales no incluyeron al municipio, por considerarlo una entidad dentro de la soberanía de los estados. Y, en contrapartida, las Constituciones centralistas sí lo incluían como la base de la organización de los departamentos" (Rabell, 2017: 250). Ya analizamos anteriormente las características del sistema federal y es necesario no dejar de pensar en él porque la reforma política estuvo marcada por dichas características. Vamos a ver más a fondo la creación del Distrito Federal en la independencia de México más adelante.

2.1 Creación del Distrito Federal en la independencia de México

Al batirse entre el sistema federal y el centralista, México experimentó toda clase de organizaciones para su capital y para el país. Por ejemplo, "durante la etapa centralista, con las Leyes Constitucionales de 1836, el Distrito Federal desapareció y la Ciudad de México pasó a formar parte del Departamento de México, situación que persistió con

las Bases Orgánicas de 1843. La restauración del sistema federal en 1847, devolvió a la ciudad de México su naturaleza jurídica del Distrito Federal" (Castellanos, 2003). Además, Castellanos agrega que "la Constitución Federal de 1857 previó la elección del Estado del Valle de México en caso de que el asiento de los poderes federales saliese del Distrito Federal. En 1865 durante el Segundo Imperio, el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México".

En esta época se discutía sobre todo la extensión territorial que debería tener el Distrito Federal. Tan es así que conforme pasó el tiempo se fueron agregando más municipalidades (Por ejemplo, el 26 de marzo de 1903 el Distrito Federal se dividió en trece municipalidades las cuales quedaban dispuestas y sujetas en lo político y lo administrativo al Ejecutivo Federal) y se hizo un poco más compleja la administración del Distrito Federal por su continuo crecimiento. Las constantes luchas entre las fuerzas políticas hicieron del crecimiento de la ciudad algo realmente caótico y a veces difícil de gobernar. Por mencionar un ejemplo, nos dice Castellanos que:

"El proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza, contenía la propuesta de ampliar el Distrito Federal con los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla. Sin embargo, dicha propuesta no fue aprobada, de tal suerte que la Ley Organización del Distrito Federal y Territorios Federales expedida el 13 de abril de ese año mantuvo los límites establecidos en 1899" (Castellanos, 2003: 126).

Sin embargo, lo que sí se pudo aprobar, de acuerdo con Castellanos fue lo siguiente:

"El texto original de la Constitución de 1917 dispuso de su artículo 73, fracción VI, que el Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, así como que su gobierno estaría a cargo de gobernadores nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. La reforma constitucional de 1928 suprimió el régimen municipal del Distrito Federal, dejando su gobierno a cargo del presidente de la República quien lo ejercerá por conducto de un jefe de departamento administrativo". (Castellanos, 2003: 127).

Vamos desglosando poco a poco lo anteriormente escrito para comprender la evolución política, así como el desarrollo urbano del D.F. Para comenzar, vamos a recordar algo que ya hemos tratado: la creación del Distrito Federal. Joaquín Mendoza Brik en su libro *Los Cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano en el Distrito Federal* nos dice que "en el artículo 50 Fracción 28 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se determinó que era facultad del Congreso de la Unión elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado" (Mendoza, 2010: 44).

2.2 De la Constitución de 1824 a la Constitución de 1917

El 18 de noviembre de 1824, como habíamos adelantado, el Congreso de la Unión decretó la creación tomando la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y para el día 20 de noviembre el presidente Guadalupe Victoria hizo oficial el decreto. Aquí es donde nace el Distrito Federal.

Aún había vestigios españoles en las elecciones municipales de 1824 extraídos de la Constitución de la Monarquía Española. Pero pronto serían modificados por la corriente liberal.

Con el decreto de la creación del Distrito Federal, de acuerdo con Mendoza Brik, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. Con información de la investigación de Mendoza Brik, en 1824 el proceso de división territorial se configuró de la siguiente manera:

1. **Por el norte:** la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los baños y Ticoman.
2. **Por el oriente:** la hacienda del Peñón de los Baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa.
3. **Por el sur:** Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

4. **Por el poniente:** Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual delegación Azcapotzalco.

La capital del país tuvo bastantes movimientos en cuanto a estructura de gobierno, pues éstos se definían con base en los criterios de la República Federal o de la República Central. Para ese entonces el Distrito Federal fue suprimido y su territorio quedó a cargo del Departamento de México dentro del régimen centralista. Para 1846 el gobierno liberal restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Como adelantamos, las luchas políticas por el poder eran frecuentes y éstas en incontables veces determinaron la naturaleza jurídica de la capital del país. Para el año de 1861 Enrique Rabell nos dice que...

Por decreto del 6 de mayo de 1861 se dio otra reforma administrativa al Distrito Federal, quedando en Municipalidad de México y cuatro partidos, siendo los de Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Esta división política del Distrito Federal se mantuvo hasta diciembre de 1899, cuando bajo el gobierno de Porfirio Díaz se agregaron cuatro municipios más (Cuajimalpa, Tlaltenco, Mixtic y San Pablo Oztotepec) y se amplió de cuatro a seis partidos o distritos, agregando las de Azcapotzalco y Coyoacán (Rabell, 2017: 251).

Con la anterior cita damos cuenta de la inmensa injerencia del poder ejecutivo dentro de la organización política del Distrito Federal. En muchas ocasiones, si no es que en todas, los decretos dibujaron el mapa territorial y la naturaleza jurídica de la capital. Ésta era vista como un gran centro político y tratada como tal, pero, como ya se dijo, las disputas políticas de ese entonces llevaron a la capital a ser sometida a una serie de cambios que derivaron en su actual administración.

Dice Enrique Rabell que para el año de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, dividió el territorio en trece municipalidades las cuales, solo algunas, se convertirían en las futuras delegaciones. Para el año de 1917 estas decisiones se ratificaron y se plasmaron en la Constitución Política, además de volver a reafirmar a la Ciudad de México como residencia oficial de los poderes federales,

además de incluir al Distrito Federal como parte integrante de la federación (Rabell, 2017: 253).

En cuanto a la política electoral del Distrito Federal, la organización y sus territorios serían ostentados por un gobernador que dependería del mismo presidente de la República; los magistrados y los jueces serían nombrados por el Congreso; y un Ministerio Público a cargo de un procurador general nombrado y removido por el presidente (Rabell, 2017: 251).

Posteriormente ya en plena época revolucionaria en mayo de 1928, el presidente Álvaro Obregón consideró que la organización administrativa que hasta ese momento se había asentado, dificultaba la gobernabilidad. De esta manera, suprimió el municipio libre y se le asignaba al presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal por medio del órgano u órganos que determinaba la ley respectiva, de acuerdo con Rabell.

Es así como en diciembre del mismo año ya siendo presidente Emilio Portes Gil, se publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los territorios Federales, en el cual queda el presidente como encargado de las funciones administrativas por medio de un Departamento del Distrito Federal, creándose al instante trece delegaciones (Rabell, 2017: 252).

Cuando se promulgó la Constitución de 1917, se establece de facto por fin un régimen federalista que reconocía la soberanía de los estados en su artículo 40 el cual dice que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Artículo 40 de la CPEUM de 1917). Como vemos, también se reconocen la organización respectiva de cada estado, así como sus propias leyes, es decir, se reconoce su autonomía plena. Lo explicado en este momento responde a lo que ya hemos analizado en la parte primera de este ensayo cuando se arguyeron la definición y las características de un sistema federal. Aunque vamos a resaltar que la Ciudad de México iba a tener otra organización política. En breve explicaremos porqué.

El artículo 43 de la CPEUM contempla a la Ciudad de México como el Distrito Federal y la sede de los Poderes de la Unión y, lo que se ha mencionado previamente,

considerando que los poderes se trasladen a otro lugar, se erigiría en el poder el Estado del Valle de México (Rabell, 2017: No. 36) (CPEUM, el artículo 44).

En este tenor, comentaremos el artículo 122 señala que “definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia” (CPEUM, Artículo 112). De esta forma, se vislumbra que en el país conviven dos regímenes distintos. Por un lado, el régimen de los estados con reglas homogéneas y por el otro el gobierno para la Ciudad de México a través del Distrito Federal con un régimen especial. Veamos unas diferencias marcadas en el cuadro IV.

Cuadro IV	
Régimen político en México establecido por la Constitución de 1917	
Estados de la República	Distrito Federal
Soberanos bajo un régimen federal	No soberano. Sometido al poder Ejecutivo
Con constitución política propia	Sin constitución
Régimen fiscal/cuentan con presupuesto otorgado por la federación con base en su productividad	Su presupuesto se basa del presupuesto de egresos
Desarrollo urbano propio (mayor soberanía)	Desarrollo urbano a condición del presupuesto de la federación.
Elaboración propia con base en Enrique Rabell. 2017	

¿Por qué es tan importante conocer la creación del Distrito Federal, así como su evolución? Lo es para un mejor análisis de la reforma política impulsada por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, ya que nuestro objetivo es analizar e interpretar la reforma política de la Ciudad de México puesto que ésta fue un efecto del Pacto por México que veremos un poco más adelante.

Con el avance hasta aquí, podemos continuar con el análisis de las reformas electorales que impactaron en el surgimiento del Gobierno de la Ciudad de México, como un avance significativo e histórico en el desarrollo político de nuestro país y que ha significado que los habitantes de la misma, tengan sus derechos políticos plenos.

CAPITULO 3

REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PERIODO 1929 - 2017

Dice Luis Carlos Ugalde que “la finalidad de cualquier sistema electoral es, por una parte, traducir votos en escaños y reglas para elegir gobernantes; por otra parte; dotar a las autoridades electas de legitimidad para gobernar con eficacia y apoyo social” (Ugalde, 2017: 24). A lo largo de la historia del México independiente hemos experimentado una serie de reformas a nuestro sistema electoral. Estas han permeado nuestro actual sistema y se han fortalecido poco a poco. Sin embargo, en la historia del México moderno han existido casos en los que la confianza institucional se ha puesto en duda. Por ejemplo, la elección del año de 1988 en la que Carlos Salinas de Gortari salió victorioso a sobre su competidor más cercano Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y la elección del 2006 en donde Felipe Calderón ganó por un pequeño margen de diferencia sobre su competidor natural, Andrés Manuel López Obrador.

Estos actos, en sí mismos han impulsado a que fuerzas y actores políticos llevan a cabo las reformas necesarias para la revolución del sistema electoral. Durante la época de independencia y de la reforma, los encuentros entre conservadores y revolucionarios hacían que ambas visiones trataran de imponer su idea de organización política en donde el sistema electoral tomaría lo que resultara ganador. Cuando en México se instauró la dictadura de Porfirio Díaz, el sistema electoral pasaba a segundo plano pues las reelecciones eran una realidad y Porfirio Díaz logró estar en el poder poco más de 30 años.

Después de la dictadura, la revolución mexicana tuvo como producto la Constitución de 1917. Es en este momento histórico donde se sientan las bases del Estado moderno mexicano. Sin embargo, después de la década de 1920 comenzó la hegemonía del Partido Nacional Revolucionario (también producto de la revolución de 1910), el cual después sería el Partido de la Revolución Mexicana y finalmente el Partido Revolucionario Institucional, y la democracia era tan solo una palabra escrita en el papel ya que dicho partido tenía la ventaja abrumante en cualquier elección aun existiendo oposición.

Tampoco es descabellado decir que aun con estas condiciones políticas hubo intentos de reforma y varios de ellos sí se lograron, como veremos en unos instantes.

Antes vamos a desglosar las características del sistema político para comprender el surgimiento de las reformas políticas-electorales que se alojaron en el sistema federal electoral beneficiando de diversas maneras la administración pública del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

3.1 Características del sistema político para el surgimiento de las reformas políticas

El sistema electoral de un país es responsable de una parte fundamental de la democracia: la elección de cargos de poder. La salud de dicho sistema es sinónimo de un ambiente democrático que marcha sin contratiempos. Se tienen dos tareas fundamentales de acuerdo con Carlos Ugalde: I. Establecer las reglas de competencia de acceso al poder público que sean percibidas como justas y II propiciar que las fórmulas de asignación de asientos legislativos y cargos ejecutivos sean proporcionales. Pero la tarea más importante de los sistemas electorales es sin duda dar paso a la transición del poder de forma democrática dotando de certeza a sus ciudadanos.

La emisión del voto, dice Yolanda Meyenberg, “es un acto que en la mayoría de los países significa el refrendo de la ciudadanía hacia una forma de régimen democrático” (Meyenberg, 2000: 1). Meyenberg coincide con Ugalde en el sentido de que los procesos electorales que se llevan a cabo dotan de legitimidad las decisiones que se toman con base en el voto. La legitimidad es un producto de los sistemas electorales. ¿Pero de dónde viene el sistema electoral? Viene, por supuesto, del sistema político, y éste es el que determina en última instancia, con los procesos democráticos correspondientes, la naturaleza jurídica de dicho sistema. Tenemos el ejemplo al inicio de la era independiente, mismo que ya tratamos, cuando el país se debatía entre un sistema centralista y otro federalista.

Otro ejemplo es la revolución mexicana, la cual plasmó sobre la CPEUM de 1917 las bases de nuestro sistema federal y el cual dio paso al sistema electoral. El siglo XX transcurrió sin sobresaltos en las decisiones electorales por la simple existencia del Partido Revolucionario Institucional, el cual era el partido hegemónico sin opositores realmente incómodos, salvo que el 1953 las mujeres votaron por primera vez en

México, algo que por supuesto no debemos dejar de lado. Sin embargo, en su trabajo *Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos*, Yolanda Meyenberg considera los cambios profundos llegaron en los últimos 20 años del siglo XX. Estoy completamente de acuerdo. Sin embargo, agregaré que durante el año de 1977 se llevó a cabo también una reforma fundamental que veremos en breve; posteriormente, ya en el siglo XXI, también hubo reformas significativas, pero la que más nos interesa es la reforma política del 2014 derivada del Pacto por México del presidente Enrique Peña Nieto.

Es así como “pese al carácter distintivo de cada una de las reformas”, éstas comparten propósitos de negociación y ámbitos de regulación comunes, como son:

1. Eliminar el conflicto producido por una estructura de partido de gobierno a partir de la cual se establece un cerco al acceso a los espacios de representación y de toma de decisión.
2. Fortalecer el frágil sistema de partidos y crear las condiciones para una competencia política real.
3. Establecer parámetros regulativos que propicien confianza y certidumbre en los actores políticos (partidos y ciudadanía) al permitir la definición de las reglas del juego electoral y de los arreglos institucionales derivados de ellas.
4. Promover comportamientos políticos cooperativos, al ofrecer incentivos a aquellos que opten por intervenir en las reformas y acatar los acuerdos derivados de ellas (Meyenberg, 2000: 1).

En los puntos anteriores podemos ver las coincidencias a las que se refería Yolanda Meyenberg. Es evidente que a lo largo de ese tiempo los actores políticos han logrado llevar, con demanda de la ciudadanía claramente, la agenda en el marco electoral. De esta manera, hemos sido testigos de una serie de reformas políticas cuyos resultados no han sido del todo inmediatos pero que con el paso del tiempo surgirán. Ahí hablaremos de la maduración de nuestro sistema electoral.

Una de las victorias importantes en la historia de México fue la que tuvo el PAN cuando en México se llevaron a cabo las elecciones del año 2000. En ese entonces diversos actores consideraban que comenzaba la verdadera democracia; pero si

hacemos un análisis más minucioso podremos ver que fue gracias a la serie de reformas llevadas a cabo en la década de los ochenta y noventa (más el hartazgo generalizado del partido hegemónico) lo que llevó al PAN a los pinos.

Cada reforma política tiene un fin específico. Pero para llegar a ese fin, pueden pasar algunos años, no es inmediato. La reforma de 1977 se caracterizó por la inclusión política de los adversarios del partido hegemónico, los cuales eran inexistentes. La reforma de 1996 se caracterizó por tratar de llevar certeza y transparencia. En breve veremos más sobre dichas reformas y su relación con el Distrito Federal.

Ahora bien, en cuanto al ambiente político del Distrito Federal, los cambios realmente fundamentales comenzaron formalmente 1976, aunque en 1973 se elaboró un proyecto de reforma política para el Distrito Federal, aunque nunca tuvo éxito. Antes de esos años, no era posible elegir popularmente a los representantes que habrían de gobernar. Dice Mendoza Brick que "hasta 1997 aún se contaba con un Jefe de Departamento del Distrito Federal, conocido tradicionalmente como Regente de la Ciudad, designado por el Presidente de la República, siendo después un Jefe de Gobierno del Distrito Federal y su cargo se daría por elección popular" (Mendoza, 2010: 58). Y para el año de 1998, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) para encargarse de todo lo relacionado con el desarrollo urbano, evidentemente, de la Ciudad de México.

Es hora de ver y analizar cada reforma política que se ha llevado a cabo en la federación y cómo ha influido en el desarrollo político-administrativo de la Ciudad de México. Pasemos al siguiente apartado.

3.2 Características de las reformas políticas y su impacto en la transformación de la Administración Pública

Veamos las principales reformas político-electorales que ha surgido durante el siglo XX y que han influido de forma significativa en el sistema electoral mexicano. Veamos el cuadro V:

Cuadro V	
Reformas político-electorales en México 1929 - 2017	
1903	La ley de Organización política y municipal del D.F. (13 municipalidades)
1917	Triunfo constitucionalista/ No cambió la división territorial del D.F., pero se ratificó la residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917 y se implementó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.
1924	Dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.
1928	El presidente de México tiene injerencias en el Distrito Federal
1941 (diciembre)	Ley Orgánica del Departamento del D.F. reemplazando la de 1928
1970	<p>La ley dice que la división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941 se modificó hasta el mes de diciembre de 1970.</p> <p>Una de las reformas más significativas señala que “el Distrito Federal o Ciudad de México se divide para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en 16 delegaciones”</p>
1977	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se estableció que los partidos políticos serían considerados como "entidades de interés público". Son sujetos de una serie de derechos y prerrogativas, pueden acceder a los medios electrónicos de comunicación y recibir financiamiento. 2. El registro condicionado obtener por lo menos el 1.5%
*Dice José Woldenberg que desde 1977 la constitución no sólo protegería a los partidos, sino que los asumía como los conductos imprescindibles para organizar y ofrecer voz a la diversidad política del país (Woldenberg, 2012)	

	<p>de la votación nacional</p> <p>3. Se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados.</p>
1987	<p>La reforma constitucional daba al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; el gobierno quedaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía a través del órgano u órganos que la Ley en la materia señalara.</p>
1986-1988	<p>Se define el comportamiento que adoptarían los partidos políticos en las negociaciones. Se observaron importantes cambios en la dinámica de los partidos y se consolida el ingreso de nuevos actores en la arena política.</p>
1990	<p>El cambio más importante introducido por la reforma electoral de 1990 fue, sin duda, la creación de una nueva entidad autónoma para organizar las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral (IFE) que reemplazó a la Comisión Federal Electoral, directamente dependiente del Secretario de Gobernación. (INE, 2018).</p>
1993	<p>Los poderes de la unión tenían a su cargo al Gobierno del Distrito Federal y la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinaba la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión.</p> <p>Al presidente correspondía nombrar al Jefe del Distrito Federal y aprobar el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia.</p>

1996	<p>El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judiciales locales, que estos órganos son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>Entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, se establece una clara distribución de competencias, así pues corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal que no esté conferido a la Asamblea Legislativa.</p>
<p>Elaboración propia con base en Meyenberg, Y. (2000). Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México. [Archivo PDF]. Recuperado del sitio web: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038421.pdf y Rabell, E. (2017) La Reforma política de la Ciudad de México [Archivo PDF] México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/.../12952.</p>	

Dice Luis Carlos Ugalde que “la obsesión por el pluralismo es consecuencia de la hegemonía política de un partido oficial durante buena parte del siglo XX y de la exclusión que padecieron grupos políticos, activistas sociales y segmentos de la población” (Ugalde, 2017: 15).

Vamos a resaltar que las reformas de 1977, la de 1988 y la de 1990 la inclusión fue la protagonista, pues como habíamos ya mencionado antes de la década de los ochenta no existía una oposición realmente incómoda pues los únicos partidos que tenía armas para combatir al partido hegemónico no tenía representación en el Congreso. Las reformas de 1996, la de 1993 y la de 1994 se caracterizaron por intentar dar certeza y transparencia, así como imparcialidad de la autoridad y legalidad; la equidad estuvo marcada en las reformas de 1993, 1996.

Lo anterior, en parte, fue derivado de la experiencia que dejó la elección federal de 1988. ¿Qué pasó en esa elección? La historia dice que la tarde del 6 de julio, el candidato Cárdenas, del Frente Democrático Nacional, mantenía una ventaja en el cómputo frente Salinas de Gortari cuando el conteo se interrumpió por una "caída del sistema". Al reanudarse el servicio Salinas ya estaba arriba (*¿Salinas de Gortari ganó o perdió en 1988?*, 10 de julio del 2017). Es así como el entonces secretario de Gobernación,

Manuel Bartlett, ha sido señalado desde ese momento por la oposición como el autor de esa "caída" y posterior fraude electoral.

Muchas teorías han rondado sobre la idea de un fraude en dichos comicios. Después de este año hubo tres reformas fundamentales para tratar de superar ese episodio y hacer más democráticas las elecciones, es decir, sin un fuerte poder estatal.

1. Reforma de 1990: Las secciones en las que se dividen los distritos uninominales tendrían como máximo 1,500 votantes y que por cada 750 electores o fracción se instalaría una casilla para recibir la votación
2. Reforma de 1993: Se establecieron topes de gastos de campaña. Se definen restricciones al financiamiento privado. "El conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes podían hacer no debía rebasar el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias.
3. Reforma de 1994: un año después se reguló la publicidad de gobiernos durante campañas "la primer iniciativa se dio en 1994 cuando mediante un acuerdo del entonces IFE se fijó una veda de 20 días para publicidad gubernamental misma que quedó plasmada en la ley hasta la reforma del 2007 (Ugalde, 2017; 18).

La reforma de 1990 es sumamente importante puesto que en ese año se creó el órgano encargado de las elecciones: Instituto Federal Electoral. Antes de esta década, durante la época post-revolucionaria, las elecciones se llevaban a cargo por una Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión (INE, 2018). Para el año de 1973 desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal (INE: 2018)

Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de

contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

- El presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
- El director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Es necesario acotar también que la reforma constitucional de 1996, además de lo ya expuesto, determinó que para los procesos electorales de 1997 y 2000 los ciudadanos del entonces Distrito Federal podrían elegir mediante el voto universal, secreto y directo a quien ocuparía la Jefatura del Gobierno y a los responsables de las demarcaciones políticas en que se divide la capital (IECM, 2018).

Lo anterior era algo completamente inédito puesto que esos cargos eran asignados por el presidente de la República o el Congreso de la Unión. Para el año de 1999 nace un órgano especializado que sería, en los años venideros, la autoridad electoral capitalina, encargada de la función estatal de organizar las elecciones locales para diputados a la Asamblea Legislativa, jefes delegacionales y jefe de Gobierno; así como los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal (IEDF, 2018).

Hasta este momento hemos visto cómo gracias al sistema federal las reformas en materia electoral llevadas a cabo por el país, han influido marcadamente en la administración pública de la Ciudad de México y la reforma de 1996 es un claro ejemplo ya que gracias a su vislumbramiento en 1999 tuvo lugar el nacimiento del IEDF, el cual sería posteriormente el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), el cual gozó de la confianza de los ciudadanos por ejercer su autoridad con apego a los

principios rectores de la función estatal electoral, por su capacidad de interlocución con los actores políticos y sociales, y por su conocimiento experto en materia electoral. Sin embargo, nuestro objetivo real es la reforma política de la Ciudad de México. Lo que hemos visto hasta este momento solo ha sido la preparación para comprender el contexto político y social de la sociedad mexicana. Antes de pasar a la parte final de este ensayo haremos un panorama general de la esencia de la reforma política de la Ciudad de México. Después, mencionaremos la creación de la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como vimos anteriormente, el Distrito Federal ha existido realmente desde la independencia de México. Y hemos visto una serie de cambios a lo largo de la historia del país que van desde la extensión territorial hasta el control sobre cada municipio, así como su organización política. Durante el siglo XIX las constantes luchas entre liberales y conservadores le dieron matices especiales al Distrito Federal en cuanto a financiamiento y organización política, pues mientras los liberales apostaban por un Distrito Federal con plena autonomía dentro del sistema federal, los conservadores proponían un Distrito con todo el poder político concentrado.

Fue hasta el año de 1917 cuando el poder liberal se consagra victorioso y se promulga la CPEUM de 1917. Es aquí donde se redacta toda la naturaleza jurídica del Distrito Federal así como la mayor parte de su extensión territorial y su organización política dentro de la federación. Sin embargo, no era autónomo.

Durante el siglo XX existieron diversas reformas que cambiaron el aspecto del Distrito Federal para su apariencia de hoy día; pero su participación en la federación no se vio modificada sino hasta finales de dicho siglo.

Dice Enrique Rabell que la verdadera “propuesta de reforma del gobierno de la Ciudad de México ha sido una constante desde el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas del PRD (de izquierda) en 1997” (Rabell, 2017; 260). Aunque se vislumbraba un cambio, por cuestiones políticas (por la elección del año 2000) no se logró llevar a cabo tan esperada reforma. Las propuestas más sólidas, como ya se dijo y como vamos a seguir analizando, se llevaron a cabo con la firma del Pacto por México el 2 de diciembre del 2012, en donde participaron el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los presidentes nacionales de los tres partidos más grandes.

Básicamente fue una negociación entre Enrique Peña Nieto y los líderes políticos más importantes con el fin de que el gobierno federal impulsara las reformas estructurales necesarias que se tendrían que implementar. Un poco más adelante veremos todas las características del Pacto por México y como desembocó en la reforma política de la Ciudad de México.

Por el momento diremos que para el 2014 el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, entregó una propuesta de reforma donde se proponía la modificación de nueve artículos para lograr la autonomía de la capital.

En esta tendencia, la propuesta iba enfocada en lograr una plena autonomía de la Ciudad donde se buscaba que la Ciudad de México continuara como la capital y sede de los Poderes de la Unión es decir contar con “su autonomía en todo lo que concierne a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

Algo que también es muy importante resaltar es que se cambió el nombre de la Asamblea por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, cuya función principal sería aprobar, adicionar o reformar la Constitución de la ciudad. Las delegaciones seguirían con un titular, pero se agregó la figura de un órgano colegiado de elección popular directa que tendría facultades para supervisar al gobierno y al gasto público. Así lo resume Rabell:

“En síntesis, se propone definir el nombre oficial de la Ciudad de México, dotar de una Constitución a la ciudad; revisar las competencias del jefe de gobierno y de la Asamblea; y fortalecer a las delegaciones creando órganos colegiados (tipo ayuntamientos). Como se puede apreciar, aunque se reconoce ya la dificultad de crear un nuevo estado de la República, se optó por la vía de la “autonomía” pero equiparando las figuras políticas y administrativas a la organización que cuentan los estados” (Rabell, 2017; 261).

En breve haremos un recuento de las principales reformas político-electorales del Distrito Federal del año de 1929 al 2017 y vamos a resaltar sus características más importantes, así como su impacto en la Administración Pública, para dar paso al análisis del Pacto por México y su relación causal con la reforma política de la Ciudad de México, para analizarla y ver sus principales características de las cuales ya hemos hablado.

3.3 Creación de la Asamblea de Representantes y Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, es decir, el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal de Justicia. Corresponde al Congreso de la Unión:

1. Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
2. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
3. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
4. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión;
5. Las demás atribuciones que le señale la Constitución;

Es necesario señalar que el Distrito Federal, a diferencia de los estados de la República, no puede establecerse para sí una constitución política local, y que la regla para la distribución de competencias entre Congreso de la Unión y Asamblea Legislativa es exactamente contraria a la regla establecida para la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los poderes de los estados de la República, establecida en el artículo 124 de la Constitución Federal.

Por su parte, igualmente con respecto al Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

1. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
2. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal;
3. 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 deberá someter a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente;
4. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal;

5. Las demás atribuciones que le señalen la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno y las leyes (Castellanos, 2003; 132 y 133).

Lo anterior se puede resumir como el alcance que tiene el poder Ejecutivo federal dentro del sistema jurídico de la Ciudad de México. Como hemos visto anteriormente, aunque el sistema de gobierno de México sea una federación, existen dos casos distintos a la hora de llevar la política: el de los estados y el del Distrito Federal. Estos dos casos son diferentes cuando se traducen en las leyes de cada estado y del Distrito Federal. Ya vimos las grandes diferencias. Ahora es necesario ampliar el caso de la Ciudad de México ya que conocer su sistema es fundamental para entender la reforma que empezamos a analizar.

Para llevar a cabo dicha tarea, vamos a analizar un órgano que servirá para comprender nuestro sistema electoral actual: la Asamblea de Representantes y su versión actual la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

Cuando se efectuó la reforma de 1987 se contempló, siguiendo a Manuel Granados Covarrubias, “la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que dentro de sus facultades se encontraba la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno siempre y cuando éstos no contravinieren lo dispuesto en las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión...” (Granados, 2014; 23). Dicha asamblea fue uno de los tres órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Al principio, como vemos en la cita de arriba, tomó un matiz policiaco, pero más adelante alcanzaría al ámbito legislativo. Su vigencia fue de 1988 a 1997 en donde se hizo presente en tres legislaturas: 1988-1991; de 1992-1994; y de 1994-1997. (Sistema de Información Legislativa).

Durante la reforma de 1993, cuando se encontraba en su segundo periodo, se facultó a la Asamblea para expedir su Ley Orgánica; para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal. Vamos a acotar el Jefe del Distrito Federal era nombrado, como se ha mencionado, por el Presidente de la República y su candidato salía precisamente de la Asamblea de Representantes o de la Cámara de Diputados o Senadores.

La Asamblea era tan importante que también era la encargada de definir a los Magistrados, puesto que el Jefe del Distrito Federal, el cual pudo haber salido de dicha Asamblea, sometía a sus ojos a los candidatos que pudieran obtener el cargo. Ahora bien para el año de 1996, esta Asamblea tuvo un cambio significativo pues en este año se instituyó la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se modificó el nombre de Asamblea de Representantes por Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuya primera Legislatura fungió de 1997 al año 2000 (SIL).

Se vuelve a decir que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Son autoridades locales del Distrito Federal, por lo tanto, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. (Castellanos, 2003: 128).

La nueva Asamblea Legislativa gozó de las mismas atribuciones que su antecesora, la Asamblea de Representantes. Las características de la Asamblea Legislativa, siguiendo a Granados Covarrubias, son las siguientes:

“La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra por 40 diputados electos según principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal y 26 diputados elegidos según el principio de representación proporcional, por un periodo de tres años, que por cada diputado propietario se elige un suplente” (Granados, 2014: 115 y 116).

Cuando existe un cambio en la Asamblea legislativa la transición debe darse de forma ordenada con cinco diputados nombrados en una Comisión Instalada: uno de ellos será el presidente, otros dos serán secretarios y los últimos suplentes.

Al igual que sucede con los congresos de los estados de la República, la Asamblea tiene facultad para:

1. Expedir su ley orgánica
2. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal
3. Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

4. Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
5. Organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público.
6. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales.
7. Legislar en materia de administración pública local.
8. Legislar en materias civil, penal, derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notario y registro público de la propiedad y del comercio.
9. Normar la protección civil, la justicia cívica, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; así como salud, asistencia social y previsión social.
10. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; así como explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.
11. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abastos, y cementerios.
12. 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
13. Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluya lo relativo a las responsabilidades de dichos servidores públicos.
14. Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.
15. Presentar iniciativa de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
16. Las demás que expresamente le confiera a la Constitución Federal.

Hasta este momento algunas de las tantas funciones de la Asamblea Legislativa. Su tarea es fundamental cuando el sistema electoral buscar traducir votos en escaños. No está de más decir que...

“el 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución en materia de la reforma política de la Ciudad de México por lo que el Distrito Federal desapareció y se convirtió en la Ciudad de México. Con ello la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se convirtió en la Legislatura de la Ciudad de México, a partir del año 2018 (Sistema de Información Legislativa (SIL)). Así, la existencia, integración y facultades del Congreso de la Ciudad de México están reguladas por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El papel de la Asamblea Legislativa juega un rol trascendente en la democracia interna de la Ciudad de México. Si la queremos ver en términos simples podría fungir como un equivalente a los congresos locales de los estados, sin embargo, tiene sus matices como hemos mencionado arriba.

Es hora de pasar al último apartado: al análisis entero de la reforma política de la Ciudad de México derivada de los acuerdos obtenidos por el Pacto por México.

CAPÍTULO 4

PACTO POR MÉXICO, LA ÚLTIMA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL Y CREACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En este apartado se revisará lo referente a la serie de reformas estructurales llevadas a cabo por la por el Gobierno Federal en conjunto con los partidos integrantes del Pacto por México: PAN, PRI y PRD. El quinto acuerdo del pacto se caracterizó por el señalamiento de una reforma político-electoral para la federación y una más para el Distrito Federal con cambios trascendentales como la creación de una Constitución para la Ciudad de México y la consideración de las reelecciones de poderes a nivel local como veremos en breve.

4.1 Naturaleza política del Pacto y su implicación en las reformas estructurales

Dice Pablo Marentes que el funcionamiento de la sociedad contemporánea responde a relaciones de poder entre formaciones sociales que definen el poder mediante un proceso de distribución de fuerzas.

Una de las misiones del Pacto por México fue la de propiciar “la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño la ejecución y la evaluación de las políticas públicas” (Marentes, 2016: 123). En el punto 5: “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática” se reconoce la necesidad de acuerdos para la implementación de reformas que propicien la gobernabilidad:

“La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdo mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y sus problemas...” (Pacto por México, 2012)

La participación electoral es uno de los objetivos del punto número 5 en el Pacto por México. La creación de políticas públicas se ha ponderado para el fortalecimiento de la

democracia en México. A forma de revisión, el quinto eje contempló la creación de gobiernos de coalición y:

1. Adelanto de la toma de posesión presidencial al 15 de septiembre frente al 1 de diciembre actual;
2. Reformas electorales y al sistema de partidos políticos;
3. Realización de leyes reglamentarias para la reforma política;
4. La revisión de la posibilidad de reelección de legisladores;
5. La regulación de la publicidad gubernamental en medios de comunicación

Con estas propuestas sobre el brazo, el Pacto por México tuvo una buena recepción en la oposición. Nos dice Pablo Cabañas Díaz que en un documento de trabajo del PAN titulado “El funcionamiento, la comprensión y el futuro del Pacto por México a la luz de la teoría de juegos” se buscaba hacer comprender a la sociedad civil en general que el Pacto tenía como fin recuperar el tiempo perdido con la aprobación de las llamadas reformas estructurales las cuales conducirían a la sociedad y a la economía mexicana a un proceso acelerado de mejora en el bienestar social, es decir, generar los incentivos necesarios que permitan alejarse del equilibrio sub-óptimo del dilema del prisionero”.

¿Pero cuáles son las reformas estructurales a las que se hace mención y por qué son tan importantes? Las reformas llevadas a cabo fueron promulgadas bajo el amparo legítimo del Pacto por México. Dichas reformas son las siguientes:

1. Reforma laboral;
2. Reforma hacendaria;
3. Reforma financiera;
4. La reforma en materia de transparencia;
5. La reforma energética;
6. La reforma político-electoral;
7. La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;
8. La nueva ley de amparo;
9. El Código Nacional de Procedimientos Penales;
10. La reforma en materia de competencia económica;
11. La reforma educativa;

12. La Ley General de Servicio Profesional Docente.

En el ámbito federal, la reforma político-electoral centralizó las funciones más importantes en el nuevo Instituto Nacional Electoral y se incorporaron artículos novedosos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Para Héctor Zamitis Gamboa (2016) que el Pacto por México debe considerarse una innovación en los mecanismos de acuerdo político que se propuso modificar algunos obstáculos, para lograr una cooperación más eficaz entre los actores políticos de nuestro país, pues logró la aprobación por el Congreso, en una serie de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional, aunque trastocó algunos aspectos del sistema político en la toma de decisiones como en la ejecución de las acciones.

Luisa Béjar (2016) se refiere al Pacto por México como el afán de varios actores políticos, y como estrategia clave para destrabar el desarrollo del país. También señala que “el Pacto por México, en términos prácticos traza el camino para conseguir las reformas estructurales prometidas como parte de la campaña electoral que permite el regreso de los priistas a la Presidencia de la república” (Béjar, 2016; 133).

Lo anterior fue la ganancia del PRI; pero el PAN y el PRD tendrían tres propósitos:

1. Hacer valer su cargo frente a fracciones o camarillas rivales;
2. Para fortalecer su imagen y los lazos de cooperación entre sus seguidores;
3. Para conseguir el voto de aquellos segmentos del electorado convencidos de la necesidad de las reformas publicitadas desde hace años atrás pero frustrado por la incapacidad de coordinar aquellos acuerdos necesarios para su aprobación.

Como ya hemos mencionado, entre los compromisos suscritos en el seno del Pacto por México, figura la reforma político-electoral, en el capítulo “Partidos políticos y elecciones”. Lo que nos interesa aquí es que también se contempla un capítulo que se denomina “Reforma del Distrito federal”.

En cuanto a las elecciones a nivel federal, dicha reforma contempló, y luego aprobó, la reelección de legisladores federales y locales, así como presidentes municipales y los jefes delegacionales (Murat, 2014; 159). Y para el caso del Distrito Federal era diferente pues:

“La iniciativa de reforma del PRD incluía, de manera prioritaria, un cambio en el diseño político y administrativo del gobierno de la Ciudad de México, que implicaría mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, semejantes a un Congreso local ordinario, mayores facultades a las delegaciones, como las tienen las alcaldías, y un mayor margen de maniobra del propio Jefe de Gobierno, cabeza del Poder Ejecutivo local, como nombrar al Procurador de Justicia y al secretario de Seguridad Pública sin la aprobación del Presidente de la República. Se otorgaría autonomía constitucional a la Ciudad de México, que continuaría siendo la sede de la Unión y capital de la República” (Murat, 2014: 159-160).

La reforma política del Distrito Federal fue aprobada el 4 de diciembre del 2013 por el Senado de la República y en esa misma semana por la Cámara de Diputados.

4.2 La reforma política que dio origen al Gobierno de la Ciudad de México

Sin duda el Distrito Federal ha sido el centro político desde el asentamiento del poder federal de la Constitución de 1917, aunque también ya vimos que la importancia de este centro viene incluso desde la época prehispánica. En la Ciudad de México se procesan y se adoptan las decisiones que se proyectan sobre toda la nación y gracias al gobierno federal y a su conjunto de Instituciones que se ubican en la capital muchos problemas encuentran solución.

A lo largo de este ensayo, hemos visto intentos de reforma a la Ciudad de México durante todo el siglo XX. Desde que Carlos Salinas de Gortari fue declarado vencedor, prometió una reforma política con el fin de eliminar aquellas inconformidades que surgieron de su dudoso triunfo. El intento claro de reforma para el Distrito Federal llegó de 1984-1990 de la mano del PRD que se pronunció por convertir a la zona metropolitana de la Ciudad de México en el estado número 32.

Sin embargo, por cuestiones políticas el proyecto en puerta se mantuvo en la congeladora. Pero para el año de 1992, Manuel Camacho lanzó su propuesta para definir una reforma al gobierno capitalino, pero tampoco fructificó por cuestiones políticas que estaban directamente relacionadas con el presidente Carlos Salinas de Gortari. Los intentos continuaron y durante finales del Siglo XX ninguno germinó.

Para el año 2000 se percibían una serie de cambios por la inédita victoria del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República de la mano de Vicente Fox. En el ámbito federal las elecciones habían cambiado y eran cuestión de tiempo para que también lo hicieran en el ámbito local. Sin embargo, para el año 2006 el sistema electoral mexicano entraría en una crisis de legitimidad, pues las elecciones controversiales del mismo año entre el candidato oficialista, Felipe Calderón Hinojosa y el ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, hicieron que existiera una desconfianza entre gran parte de la población. De esta manera, las reformas no tuvieron espacio y este descontento se mantuvo hasta el año 2009 con las siguientes elecciones intermedias donde no hubo la participación esperada.

Para las siguientes elecciones federales en 2012, la campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto también tuvo dudosos actos que aumentaron la desconfianza de la gente en las instituciones electorales. Nuevamente se llevaba la elección entre el Partido Revolucionario Institucional y el izquierdista Andrés Manuel López Obrador. Pero esta vez, Enrique Peña Nieto ganó de una manera más contundente (al menos 3,000,000 de votos de diferencia). Pero el candidato de centro-izquierda siguió manifestando su inconformidad por los excesivos gastos de campaña de Enrique Peña Nieto, algo prohibido en la ley electoral. La demanda del tabasqueño no prosiguió, pero sí alcanzó una serie de repudios de una gran parte de la población civil quienes se manifestaron con fuerza.

Ante este escenario Enrique Peña Nieto sabía que no podía gobernar puesto que incluso en la clase política había cierto repudio, pues los partidos opositores (Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo) habían ganado fuerza en el congreso y harían difícil el trabajo de Peña.

De esta manera, el presidente Enrique Peña Nieto llevó a cabo una política de conciliación con los partidos más grandes del país. Para ese entonces Andrés Manuel dejó al PRD para enfocarse en su proyecto personal y político: Morena. Así tenemos

que el 2 de diciembre de 2012 en el castillo de Chapultepec en la Ciudad de México, se firma el llamado “Pacto de México” entre el presidente Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN; Cristina Díaz Salazar (en ese entonces interina del PRI); y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD.

Este pacto contenía cinco grandes acuerdos, que a su vez contenían acuerdos particulares de cada tema que se traducen en 95 compromisos, mismos que fueron publicados de la siguiente manera:

Los cinco grandes acuerdos del Pacto por México son las siguientes:

1. Sociedad de derechos y libertades.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Acuerdos para la seguridad y justicia.
4. Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

De estos cinco acuerdos a nosotros nos interesa el último, ya que en los subgrupos de acuerdos tenemos uno que dice textualmente: “Se impulsará una Reforma del Distrito Federal para definir su nombre oficial, dotarlo de una Constitución propia y revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la ALDF”.

Fue hasta noviembre de 2013 cuando se presentó formalmente la primera iniciativa en materia de reforma política para el Distrito Federal, entregada por el PRD. Tuvo que pasar casi un año y medio para que el pleno de la Cámara de Senadores aprobara por 88 votos a favor, 27 en contra y una abstención de la reforma política del Distrito Federal.

Entre los principales cambios que tuvo la reforma se encuentra la creación de una Constitución Política y la eliminación de la figura jurídica de las delegaciones políticas que ahora pasaban a ser alcaldías. El objetivo de esta reforma era claro: Establecer a la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía propia y Constitucional propia de igual manera.

Veamos ahora qué cambios vinieron con la reforma en el cuadro VI:

Cuadro VI: Comparativo de cambios con la reforma política de la Ciudad de México	
Antes de la reforma de 2012	Después de la reforma, a partir de 2012
La capital del país era el Distrito Federal y en él residían los poderes de la federación.	La capital del país deja de ser Distrito Federal y ahora se le conocerá como Ciudad de México.
El Distrito Federal funcionaba como un órgano político-administrativo sin participación directa en la federación. Sin constitución propia, la ciudad se regía por la Carta Magna y organismos públicos.	La Ciudad de México será ahora una entidad federativa con autonomía propia para que pueda hacer su propia Constitución. Tendrá su propia Constitución la cual entró en vigor el año en curso (2018).
El Senado está facultado para elecciones clave como el Jefe de Gobierno.	El Senado ya no podrá remover al jefe de Gobierno.
El Jefe de Gobierno necesitaba la aprobación del presidente de la República para nombrar puestos clave en la Ciudad de México.	El jefe de Gobierno podrá designar o quitar al servidor al secretario de Seguridad Pública y al procurador de la Ciudad.
El presidente tenía el mando de la seguridad y era el encargado de designar a los secretarios en estos puestos clave.	El presidente conservará el mando de la fuerza de la capital, pero el jefe de Gobierno nombrará directamente al secretario de Seguridad Pública.
El presidente tenía la facultad de indultar a personas que incidieron en un delito.	El presidente de la República ya no podrá indultar a los reos sentenciados por delitos del orden común en la Ciudad de México, ahora solo el jefe de Gobierno lo podrá hacer.
El jefe de gobierno no tenía facultad de legislar sobre el poder de la Constitución.	El jefe de Gobierno será el encargado de enviar un proyecto de Constitución que podrá ser modificado por los integrantes de la asamblea constituyente.

En el Distrito Federal existían 16 delegaciones que eran las encargadas de administrar los recursos para su aprovechamiento.	Las 16 delegaciones se transformarán en alcaldías y contarán con un alcalde y concejales para la toma de decisiones presupuestales y de ejecución del gasto. Es decir que las delegaciones fueron sustituidas por "demarcaciones territoriales" y contarán con un cabildo de 10 miembros.
Las personas que ostentaban el poder político eran llamados delegados.	Los alcaldes serán electos por voto universal libre, secreto y directo, para un periodo de tres años.
Las obligaciones de un puesto público estaban definidas en las leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la misma constitución.	Las facultades de los concejales, sus obligaciones y los requisitos de elección se establecerán en la Constitución de la Ciudad de México.
Antes Distrito Federal (D.F.)	Después Ciudad de México (CDMX)
Elaboración propia con base en: Domínguez, A. (29 de enero de 2016). ¿Qué sí y que no cambia con la reforma política del Distrito Federal? Milenio. Recuperado de: http://www.milenio.com/estados/que-si-y-que-no-cambia-con-la-reforma-politica-del-df .	

Lo anterior no modificó ni modificará el hecho de que la Ciudad de México se mantenga como la capital del país y sea sede de los poderes federales: Ejecutivo (Presidencia de la República), Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación) y Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores). Vamos a continuar exponiendo el proceso y desarrollo de dicha reforma.

4.3 Proceso y desarrollo de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Ya habíamos adelantado que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue integrada por una serie de personalidades que fueron denominadas como el "congreso de los notables". Si recordamos la parte teórica de este ensayo, daremos cuenta de la existencia de un poder constituyente originario con matices de poder derivado. La

Constitución de la Ciudad de México se convirtió en algo inédito, aunque se también se vio que existieron intentos de reforma que planteaban de igual modo una constitución para el Distrito Federal.

La Reforma Política de la Ciudad de México contempló la conformación de una Asamblea Constituyente que se encargó de crear la Constitución local.

La Asamblea se conformó con 100 integrantes, de los cuales:

- 60 fueron integrantes de partidos políticos o independientes que serán elegidos por la ciudadanía
- 14 diputados federales
- 14 senadores
- 6 designados por el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera
- 6 designados por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto

El Instituto Nacional Electoral (INE) fue el encargado de organizar el proceso para elegir a los 60 integrantes de la Asamblea Constituyente, la cual se realizó el día 5 de junio del 2016.

El documento estableció que los aspirantes debían contar con ciertos requisitos como ser mexicanos por nacimiento, tener 21 años cumplidos el día de la elección, ser originario de la Ciudad de México o residencia de medio año, además de no contar con algún cargo público. De esta manera, los 100 integrantes de la Asamblea Constituyente no contaron con ningún tipo de remuneración económica por esta labor, ya que fue un trabajo honorífico.

Hubo muchas críticas a este proceso, de acuerdo con Iván Estrada, debido a que la integraron no sólo un número reducido de representantes de la población capitalina, sino también individuos elegidos por el Jefe de Gobierno, la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente de la República –quienes propusieron, deliberaron y votaron bajo la lógica de sus intereses partidistas-, de acuerdo con Estrada.

Como haya sido, la conformación del poder constituyente originario se llevó a cabo para la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Por eso mismo el 15 de septiembre se instaló la Asamblea que sesionó en la antigua sede del Senado de la República en el Centro Histórico. El entonces jefe de gobierno del Distrito Federal,

Miguel Ángel Mancera, presentó la propuesta de Constitución local sobre la cual se trabajó. Los integrantes de dicha Asamblea realizaron correcciones o adicionaron elementos que se consideraron, en su momento, pertinentes para la conformación de la inédita, vale decirlo, Carta Magna de la Ciudad. (Olson, G., 2016)

Se puso como fecha límite el 31 de enero del 2017 para la revisión y aprobación del documento en al menos dos terceras partes del constituyente. Sorprendentemente para la fecha establecida había constitución para la Ciudad de México. La Asamblea Constituyente concluyó ese martes sus trabajos se dictaminó del articulado de la Constitución Política de la Ciudad de México, que entraría en vigor el 17 de septiembre de 2018. El presidente de la Mesa Directiva, ante el Pleno, proclamó:

“Compañeras y compañeros legisladores. ¡Tenemos Constitución! ¡La primera Constitución Política de la Ciudad de México!”.

Esta Constitución que entró en vigor lo hizo para sustituir al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Congreso adecuó la totalidad del orden jurídico de la ciudad a la Constitución para el 31 de diciembre de 2020; se dio como plazo hasta el 31 de diciembre de 2017 para que la Asamblea Legislativa expidiera las leyes de la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y las normas para implementar las disposiciones constitucionales para la organización política y administrativa local.

Formalmente, las normas del poder legislativo entrarán en vigor ese 2018, el 17 de septiembre; el poder ejecutivo tendrá que esperar al 5 de diciembre de 2018 y el poder judicial tiene que esperar hasta el 1 de junio de 2019. Las normas del Consejo Judicial Ciudadano y el Consejo de la Judicatura iniciarán su vigencia a partir del 1 de octubre de 2018; mientras que las de la Sala Constitucional a partir del 1 de enero de 2019. (Notimex, 31 de enero de 2017)

4.4 Creación de la Constitución Política de la Ciudad de México

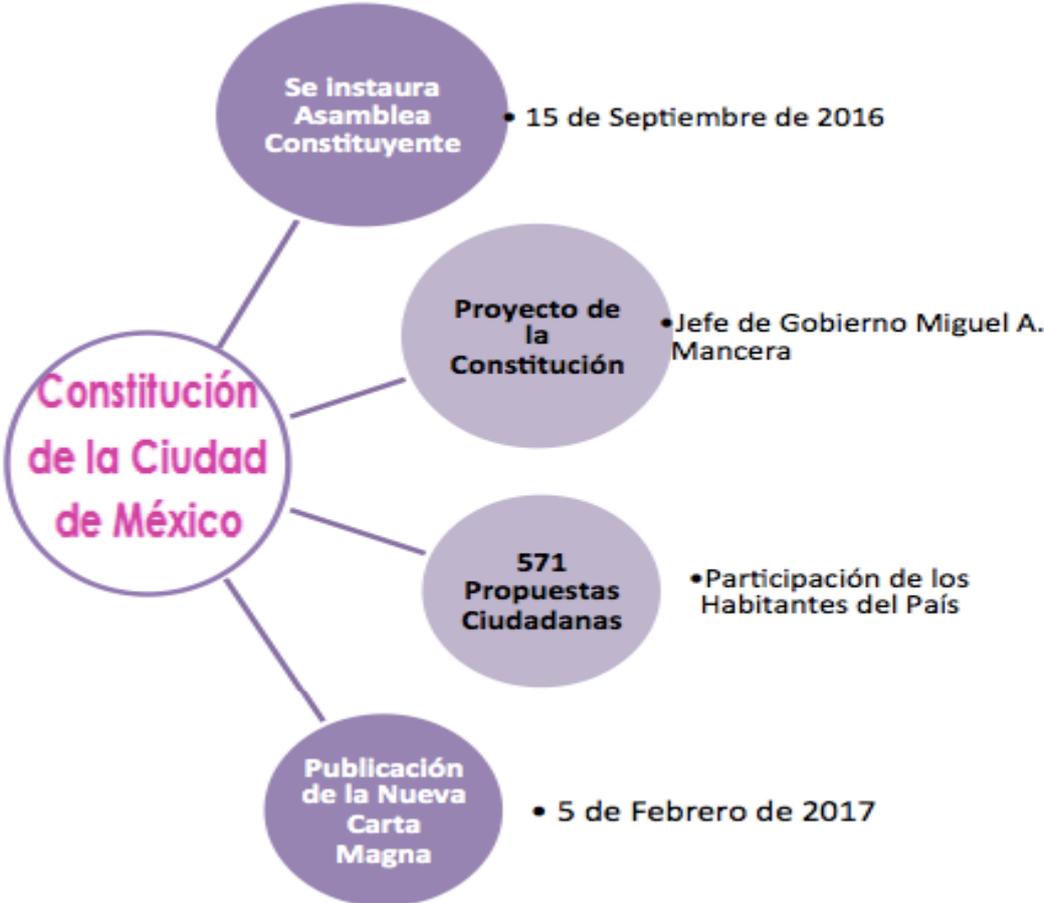
Fue así como la nueva e inédita Constitución de la Ciudad de México vio la luz. La carta magna de la capital del país robó toda la atención y rápidamente se consagró como una de las más progresistas e innovadoras de Latinoamérica. Este nuevo

documento va a configurar a la Ciudad de México como una entidad federativa y establecerá, según el gobierno oficial, su estructura, gobierno y organización. La constitución busca dotar a los ciudadanos con un conjunto de derechos fundamentales y de vanguardia.

Dice la página oficial de la Constitución de la CDMX: “Esta ley es un logro de la cooperación política y en su mayoría de la participación ciudadana. Cada garantía escrita en ella responde a las aspiraciones y la labor de las y los ciudadanos de la Ciudad de México, la capital de todas y todos los mexicanos. Esta constitución es tuya” (<http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>).

La siguiente imagen (imagen 1) resume el proceso para la elaboración de la reforma política de la Ciudad de México, la conformación del Poder Constituyente (originario) y la creación de la Constitución de la Ciudad de México.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA REFORMA



Fuente: Elaboración propia

El proceso fue largo y es evidente que aún no concluye pues lo más interesante (la ejecución) está todavía en suspenso. Aun así, la mayor parte del trabajo fue hecha como se resumió en la imagen de arriba. El 5 de febrero 2017 (100 años después de la promulgación de la CPEUM de 1917) se promulgó la nueva Constitución para la Ciudad de México.

La nueva Constitución de la ciudad quedó constituida por **71 artículos** divididos en **dogmáticos** y **orgánicos**, así como 39 artículos transitorios (http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf). Veamos el siguiente cuadro (cuadro VII).

Cuadro VII: Conformación de la Constitución de la Ciudad de México
Consta de 71 artículos distribuidos de la siguiente manera
En la primera parte se abordan las garantías individuales, se reconocen los derechos y libertades sociales del artículo 1 al 14.
En la segunda parte se habla de la división de los Poderes de la Unión y el funcionamiento principal de las instituciones de la ciudad de México.
Tiene 39 artículos transitorios, los cuales se caracterizan por marcar una vigencia temporal.
Fuente: Estudio de la Constitución de la Ciudad de México. URL: http://www.comexdh.org.mx/formacion/estudio-constitucion-cdmx

Como hemos mencionado, la Constitución de la Ciudad de México se convirtió en una de las más innovadoras y progresistas de la región. Las propuestas tienen un matiz a la altura de la ciudad y fueron tratados aun con la polémica que pudiera resultar en la discusión. Los temas van desde propuestas para el aprendizaje como el derecho al internet; propuestas de seguridad como la protección a periodistas y hasta la polémica legalización de la marihuana.

Dichas propuestas, de forma resumida, son las siguientes: lugar de migrantes, protección de periodistas, derecho a la protesta, evaluación de maestros, derecho al internet, derecho a la muerte digna marihuana legal, Prohibido privatizar el agua, licencias de paternidad, derecho a la familia de la población Lesbiana, Gay, Bisexual y

Transgénero (LGBTI), refugio a personas en situación de calle, deuda solo para inversión, referéndum ciudadano revocación de mandato, candidaturas ciudadanas, adiós a la asamblea, la existencia de un jefe de gobierno, la corte de la Ciudad de México, fiscalía por procuraduría, desaparecen delegaciones y el tan anhelado sistema anticorrupción.

Las propuestas fueron llevadas al pleno del Constituyente con el fin de encontrar espacio en la nueva Constitución. La discusión fue benéfica para el desarrollo de la democracia en la Ciudad y es muy seguro que para este año (2018) y para el otro veamos los resultados esperados.

4.5 Organización de los Poderes Constitucionales de la Ciudad de México

En su título cuarto la Constitución de la Ciudad de México tiene un apartado especial llamado “La distribución del poder”. En el artículo 33 llamado “Del poder público de la Ciudad de México”, se establece que:

1. El poder público de la Ciudad de México se ejerce a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, de los organismos autónomos, las Alcaldías y los mecanismos de democracia directa y participativa de la ciudadanía y las comunidades. Se organiza en un modelo de colaboración institucional para el fortalecimiento de la gobernanza, la buena administración, las responsabilidades mutuas, el control social y el equilibrio entre los poderes.
2. No podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo (CPCM, Artículo 33)

Después de este, viene una serie de más artículos los cuales tiene como función organizar el poder en la ciudad; éstos van desde la seguridad pública hasta la participación directa de los ciudadanos en los procesos electorales.

Los artículos, así como los capítulos a los que nos referimos son los siguientes:

Tenemos el CAPÍTULO I DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA el cual posee el artículo 34 llamado “Del congreso de la ciudad”. En este artículo podemos encontrar los siguientes puntos:

- A. Integración
- B. De la elección e instalación del Congreso
- C. De los requisitos de elegibilidad
- D. De las facultades del Congreso
- E. Del funcionamiento del Congreso de la Ciudad de México

En el artículo 35 encontramos la iniciativa y formación de las leyes. Y el 36 es de la Comisión permanente.

En el Capítulo II se concentra y se establece el alcance del poder ejecutivo de la siguiente manera: Artículo 37 De la Jefatura de Gobierno, los siguientes apartados:

- A. De la elección; B. De los requisitos para ser titular de la Jefatura de Gobierno; C. De las atribuciones; D. De las faltas temporales y absolutas.

El Artículo 38 y el artículo 39 de la Administración Pública de la Ciudad de México nos hablan de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, considerando la colaboración entre poderes y establece la posibilidad de un gobierno de coalición.

El Capítulo III da por sentada la Función judicial. Arguye su integración y funcionamiento, así como facultades y atribuciones de los Tribunales del Poder Judicial, los medios alternativos y servicios periciales y docentes.

El Capítulo IV establece la seguridad ciudadana y procuración de justicia. Habla de los principios, así como la prevención social de las violencias y el delito y la coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana.

De estos artículos hasta el artículo 65 se habla sobre la distribución del poder en las alcaldías, el financiamiento de los recursos públicos en las demarcaciones y la participación ciudadana en dichas administraciones (Artículo 61 y 62).

Es así como encontramos distribuido el poder de forma equitativa y cada poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tiene sus funciones de forma legítima (como vimos en el primer capítulo, que toda delegación de poder que salga de un Constituyente originario es completamente legítima) para ejercerlas con autoridad. La Constitución de la Ciudad de México posee una balanza efectiva de poder y fue un proyecto realmente incluyente.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos hecho un análisis general de la historia de los procesos electorales, territoriales y administrativos de la Ciudad de México. A continuación, daremos unas conclusiones generales.

5.1 Conclusiones de la trayectoria político-electoral de la Ciudad de México

Desde el principio de este ensayo se dijo que, para comprender la actualidad de nuestro sistema de organización electoral, así como la organización administrativa y territorial, era necesario comprender la historia que se recorrió desde el inicio de nuestra democracia hasta hoy día.

Todo proceso democrático tiene un inicio y una obligación específica: lograr la participación de la ciudadanía puesto que uno de los elementos más importantes de la democracia es precisamente la participación. Vimos a lo largo de este ensayo que el Distrito Federal existía como tal desde la Constitución de 1824. Pasaron los años y las constantes luchas entre conservadores y liberales hicieron que la ciudad cambiara tanto forma de gobierno como organización territorial.

Como se acotó previamente diversos autores como Enrique Rabell (2017) y Eduardo Castellanos (2003) han trabajado el tema de la naturaleza política del Distrito Federal y han llegado a la conclusión de que éste tiene sus orígenes en el siglo XIX, pues es en el año de 1824 cuando la Ciudad de México es reconocida como la sede de los poderes federales.

Eduardo Castellanos nos dice que "con fundamento en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, el 18 de noviembre de ese año el Congreso de la Unión designó a la Ciudad de México como sede oficial de los Poderes de la Unión, habiéndose asignado entonces al Distrito Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas de radio cuyo centro se encontraba en la Plaza de la Constitución" (Castellanos, 2003; 126).

Toda lucha en nombre del centralismo o el federalismo se efectuó con un fin: el de controlar el Distrito Federal para instaurar jurídicamente o por medio de la fuerza, el gobierno que tendría control de todos los recursos monetarios y todo el poder político.

Hubo una gran victoria cuando Juárez logró promulgar la Constitución Federal de 1857, pues su gobierno, completamente federal, instaló dicha Constitución para así tener consagrado por fin el federalismo en el país. Para ese entonces la fuerza conservadora perdía poder por el enorme error de declarar a Maximiliano de Habsburgo emperador del país, pues Juárez se hizo de todos los medios para acabar con todo poder que fuera conservador.

Sin embargo, después de Juárez vino una ola anti-democrática llevada a cabo por uno de sus anteriores y más fieles discípulos: Porfirio Díaz. Si bien en esta etapa el Distrito Federal no tuvo cambios trascendentales en su organización, puesto que Díaz respetó la Constitución de Juárez, el daño vino de la poca o nula participación política. Aunque había elecciones, éstas no surtían efecto en la clase política que se consolidó por poco más de 30 años en el poder con Porfirio Díaz como su líder y gran cacique. Los descontentos por grupos apenas existentes de opositores surgieron efecto en el año de 1910 con Francisco Madero a la cabeza de movimiento.

Cuando triunfa la revolución de 1910 (sin Madero), se comienza un cambio en beneficio de los grupos que pelearon y que no eran escuchados. Dichos grupos (desde militares hasta clase política rezagada) instauraron una nueva clase político-militar de la cual surgió un partido político que marcaría toda la historia electoral del siglo XX: el Partido Nacional Revolucionario.

Dicho partido nace en 1929 y basta decir que ganó absoluta legitimidad al ser producto de la lucha revolucionaria que enfrentó al poder dictatorial de Porfirio Díaz. Pero al concentrar el poder en un partido se descuidó de diversos modos la participación ciudadana, pues al ser un partido oficial y hegemónico no había forma de contradecirlo. El mismo sistema político permitía y legitimaba la perpetuidad del partido en el poder. Su crisis vino en 1988 cuando el descontento social aumentó y se fue abriendo poco a poco el acceso al poder, como ya vimos en el presente ensayo.

Después de dicha reforma vinieron una serie de cambios en nuestro sistema electoral y uno de ellos, y quizá de los más trascendentales, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. Nadie hubiera pensado que las dudosas elecciones de 1988 darían paso a una apertura política para efectuar los cambios necesarios y así consagrar la democracia.

Este fervor por la apertura política tuvo también su efecto positivo en la Ciudad de México, pero como ya vimos gracias a las reformas electorales federales, la ciudadanía pudo participar de forma directa en la elección de cargos públicos clave cuando antes eran elegidos por el mismo presidente o por el Congreso. La reforma expuesta y analizada fue un acierto para la consolidación de la democracia en la capital del país. Evidentemente, estar a la vanguardia en derechos humanos es un bien necesario y la reforma política de la Ciudad de México contiene eso en su Constitución.

En este sentido, derivado del análisis hecho en este ensayo, se dan como conclusiones las siguientes:

- De la reforma política de la Ciudad de México derivó la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México que reivindica la Autonomía de la entidad y la soberanía de su pueblo para definir su régimen gubernamental y toma de decisiones respecto al establecimiento de un gobierno representativo, participativo y abierto; la separación de poderes; la rendición de cuentas y transparencia; pero lo que la hace de vanguardia es consagrar los derechos humanos como fundamento de la propia Constitución.
- La Constitución de la CDMX reconoce derechos específicos a grupos de atención prioritaria como: mujeres, niños y adolescentes; personas con discapacidad; personas migrantes; personas en situación de calle; personas de identidad indígena y minorías religiosas entre otras.
- Por mandato constitucional se impulsará la coordinación metropolitana y regional con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad como de los Estados y municipios vecinos.
- En cuanto a la distribución del poder en la ciudad de México, la Constitución prevé que el Congreso de la Ciudad de México rijan su actuar bajo los principios de parlamento abierto; posibilita la conformación de gobiernos de coalición; independiza al Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia para garantizar la autonomía e imparcialidad de los jueces.

- En cuanto a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se incorporan las Alcaldías como el orden de gobierno más próximo a la población, con órganos colegiados y plurales para su gobierno y con facultades que antes se tenían a nivel de gobierno central. Para esta elección de 2018 serán 10 concejales en cada una de las demarcaciones, sin embargo, es de notar que ésta figura de gobierno todavía no es un esquema totalmente autónomo, en el aspecto presupuestal es dependiente del gobierno central.
- La facultad que ahora tiene el Jefe de Gobierno de nombrar libremente al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia, como una forma de control dentro del territorio de la Ciudad de México.
- Con el fin de empoderar a la ciudadanía y fortalecer la democracia en la ciudad de México, la Constitución de la CDMX contempla disposiciones que impulsen una participación más intensa a través de figuras como la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y la ciudadana, la revocación del mandato, el presupuesto participativo, las candidaturas sin partido, así como la democratización y transparencia de los partidos políticos.

En este sentido, las propuestas para fomentar la participación política y dotar de confianza a nuestro sistema electoral son las siguientes:

- **Mayor transparencia en los comicios electorales.** Si bien las reformas de los años 90 se caracterizaron por la apertura del sistema político y la participación de la gente en los procesos electorales, aún falta mucho por avanzar, pues en las elecciones de los años 2006 y 2012 existieron sospechas de fraude electoral. Haya sido cierto o no, la desconfianza no se hizo esperar y la gente comenzó a perder las esperanzas en el sistema electoral. Aunque ya tenemos mecanismos en donde los funcionarios de casilla son gente común, aún no está del todo expuesto el conteo de votos y su posterior publicación. Una propuesta es transparentar dichos procesos aún más, es decir, hacer por completo transparente el proceso electoral, que se pueda ver desde cualquier ángulo.
- **Erradicar prácticas clientelares y corporativas que fomentan la coacción del voto:** Desde que la ciudadanía se comenzó a involucrar de lleno en el proceso electoral, nacieron prácticas que fomentan la compra del voto y así decantar la elección de un lado. Las penas son mínimas y no representan un

gran peligro para el que delinque. Se propone hacer un estudio serio con base en las denuncias ciudadanas e ir a fondo para saber por dónde atacar dichas prácticas. Además, es necesario aumentar y hacer más severas las penas contra la compra o coacción del voto.

- **Reducir el financiamiento de los partidos políticos:** Tenemos una clase política rica. En ocasiones el dinero aprobado por la federación para los partidos políticos es estratosférico. Dice Max Weber que hay quien vive la política y quien vive para la política. Parece que la clase política vive de la política. Por tal motivo, se propone reducir el financiamiento de los partidos políticos para que se efectúe un buen uso de la política para la transformación. La política puede y debe funcionar sin tanto recurso público. Los escándalos de corrupción han hecho que la gente pierda confianza en los partidos políticos y eso también trunca el desarrollo de la política.

Con estos cambios la Ciudad de México se transformó radicalmente en comparación con el extinto Distrito Federal, pues con la Constitución Política de la CDMX, el Congreso de la CDMX, las Alcaldías, los derechos políticos de sus ciudadanos y el trato de la Federación como una entidad federativa autónoma, surge una nueva institucionalidad y esperemos que una gestión intergubernamental mejor, entre los tres niveles de gobierno; en consecuencia, tenemos que existen las transformaciones que le dan viabilidad y gobernabilidad a esta ciudad que se considera de vanguardia para el país y con ello lograr una gobernanza de la ciudad de México resiliente. Además, que sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros:

- Bobbio, N. & Matteucci, N. & Pasquino, G. (2000). *Diccionario de Política*. México. Ed. Siglo XXI.
- Castellanos, E. (2003). *Derecho electoral en México*. México. Editorial Trillas.
- Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, Vigésimosegunda reimpresión 2012.
- Figueiras, L. (coordinador), Calderón, C., Sosa, G., Sánchez, H., Meléndez, J., Marentes, P., Morlet, Y., Cabañas, P. (2016). *Crisis del Estado y Pacto por México*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, México Editorial ERA. 1979
- Granados, M. (2014). *La administración parlamentaria versus la Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Ciudad de México. Editorial: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1996). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Ed. Porrúa.
- Kelsen, Hans. (1972). *Teoría general del derecho y del Estado*. México. UNAM.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* México. Editorial Colofón, 1990.
- Mendoza, Brik. (2010). *Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Murat, J. (2014). *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*. México. M.A. Porrúa.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 164.
- Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*. México. El Colegio de México.
- Zamitiz, H. (coordinador). Baez, A., Béjar, L., Espinoza, R. et. al. (2016). *Pacto por México. Agenda Legislativa y reformas 2013-2014*.

Artículos de periódico en línea:

- Olson, G. (13 de marzo del 2016). Reforma Política de la Ciudad de México; el proceso hacia la Constitución. Excelsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/13/1080578>.
- Nación 321 (10 de julio del 2017). ¿Carlos Salinas de Gortari ganó o perdió en 1988? Nación 3 2 1. Recuperado de <http://www.nacion321.com/gobierno/carlos-salinas-de-gortari-gano-o-perdio-en-1988-esto-sabemos>
- Redacción. (20 de enero de 2016). ¿Qué cambios traerá la Reforma Política del D.F? Excelsior. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/20/1070034>.
- Domínguez, A. (29 de enero de 2016). ¿Qué sí y que no cambia con la reforma política del Distrito Federal? Milenio. Recuperado de: <http://www.milenio.com/estados/que-si-y-que-no-cambia-con-la-reforma-politica-del-df>.
- Domínguez, A. (28 de abril de 2015). ¿Qué es la reforma política del Distrito Federal? Milenio. Recuperado de: <http://www.milenio.com/politica/que-es-la-reforma-politica-del-distrito-federal>
- Forbes Staff. (29 de abril del 2015). Reforma Política, el adiós al Distrito Federal. Forbes. Recuperado del sitio: <https://www.forbes.com.mx/reforma-politica-el-adios-al-distrito-federal/>.
- Notimex. (31 de enero de 2017). Constitución de la CDMX es aprobada. El Financiero. Recuperado del sitio: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/la-primera-constitucion-de-la-cdmx-esta-lista>

Fuentes PDF en línea:

- Rabell, E. (2017) *La Reforma política de la Ciudad de México* [Archivo PDF] México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/.../12952>.
- Sábica, L. (2002). *Teoría del poder constituyente*. [Archivo PDF]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/323/6.pdf>.
- Meyenberg, Y. (2000). *Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México*. [Archivo PDF]. Recuperado del sitio web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038421.pdf>

- Ugalde, L. (s/f). *Introducción: el reformismo electoral mexicano 1977-2014*. [Archivo PDF]. Recuperado de: <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Introduccion-Ugalde.pdf>

Páginas de internet:

- Animal Político (2016). Las claves del proyecto de Constitución en CDMX, desde marihuana legal a revocación de mandato. Recuperado del sitio: <https://www.animalpolitico.com/2016/09/claves-constitucion-cdmx-proyecto/>
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos (2017). Estudio de la Constitución de la CDMX. Recuperado del sitio: <http://www.comexdh.org.mx/formacion/estudio-constitucion-cdmx>
- Estrada, I. (2016). El proceso constituyente para la Ciudad de México. Una crítica. México. Recuperado de: <http://derechoenaccion.cide.edu/el-proceso-constituyente-para-la-ciudad-de-mexico-una-critica/>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2018). Historia del Instituto Electoral del Distrito Federal: México. Recuperado del sitio: <http://www.iecm.mx/>.
- Instituto Nacional Electoral (2018). Historia del Instituto Federal Electoral. Ciudad de México, México. Recuperado del sitio: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>.
- Página oficial de la Constitución de la Ciudad de México. Visitado en la siguiente dirección: <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>.
- Secretaria de Relaciones Exteriores (2018). Aspectos Principales del Pacto por México. México. Recuperado del sitio: <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>.
- Sistema de Información Legislativa (2018). Asamblea de Representantes. México. Recuperado del sitio: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=15>.

Referencias de artículos en capítulos:

- Béjar, L. (2016) *Proceso legislativo y sociedad civil organizada: El pacto por México*. En Héctor Zamitiz Gamboa, *Pacto por México*. Agenda legislativa y reformas 2013-2014. Pág. 127-142. México. La Biblioteca.
- Cabañas, P. (2016) *Pacto por México: comprometer el futuro*. En Figueiras, L., *Crisis del Estado y Pacto por México*. 203-230 pp. México. UNAM.
- Marentes, P. (2016) *La crisis del Estado: el Pacto por México*. En Figueiras, L., *Crisis del Estado y Pacto por México*. 123-155 pp. México. UNAM.
- Zamitiz, H. (2016) *¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?* En Héctor Zamitiz Gamboa, *Pacto por México*. Agenda legislativa y reformas 2013-2014. 9-20 pp. México. La Biblioteca.

Diccionario

- Adame Goddard, Jorge. *Sociedad*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1996.