

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

“Las Delegaciones del Distrito Federal: propuesta de cambio político”

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

Álvaro Garcés Jiménez

Director del trabajo recepcional

Mtro. Daniel Tacher Contreras

México, D.F. Noviembre, 2014.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa Verónica Lisbet, por estar conmigo en aquellos momentos en el que el estudio y el trabajo ocuparon mi tiempo y esfuerzo.

A mis hijas Priscila Michelle y Vivian Paulette por su cariño y estímulo constante.

Al director del trabajo recepcional el Mtro. Daniel Tacher Contreras por las puntuales indicaciones y sugerencias.

A los profesores sinodales por las atenciones, comentarios y apoyo para la realización de este trabajo.

Agradezco finalmente, al Programa de Becas de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por haberme otorgado el apoyo económico para la impresión y empastado del presente trabajo recepcional.

INDICE

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| 1. Conceptos generales..... | 8 |
| 1.1. Consideraciones previas..... | 8 |
| 1.2. La división de poderes..... | 9 |
| 1.3. Federalismo..... | 14 |
| 1.4. Federalismo mexicano..... | 19 |
| 2. La representación política del Distrito Federal en transición..... | 28 |
| 2.1. Consideraciones previas..... | 28 |
| 2.2. Supresión del municipio en el Distrito Federal..... | 32 |
| 2.3. La creación de la Asamblea de Representantes en 1987..... | 39 |
| 2.4. La reforma constitucional de 1993..... | 44 |
| 2.5. La reforma política de 1996..... | 49 |
| 3. Delegaciones del Distrito Federal..... | 55 |
| 3.1. Consideraciones previas..... | 55 |
| 3.2. La función ejecutiva y la administración pública del Distrito Federal..... | 60 |
| 3.3. Facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno..... | 62 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3.4. | Delegaciones del Distrito Federal..... | 64 |
| 3.5. | Facultades de las delegaciones del Distrito Federal | 68 |
| 3.6. | Proyecto de reforma constitucional de 2001..... | 72 |
| 3.7. | Las iniciativas de reforma política del Distrito Federal de 2010..... | 78 |
| 3.8. | La reforma política del Distrito Federal en el Pacto por México..... | 82 |
| 3.9. | Panorama de la reforma política del Distrito Federal..... | 92 |
| 4. | Reflexión acerca del cambio político en las delegaciones del Distrito Federal..... | 95 |
| | Fuentes de consulta..... | 104 |

Introducción

El presente trabajo es una revisión de la historia del régimen jurídico y político del Distrito Federal, para identificar los factores que han evitado el cambio de dicho régimen. La construcción histórica del Distrito Federal denota los procesos de transformación para otorgarle la autonomía, pero hasta el momento no se ha completado el proceso.

En el Distrito Federal se ha venido dando, desde 1986, un proceso de reformas que ha implicado el rediseño de instituciones políticas y la creación de instrumentos jurídicos y normativos; es la última reforma política de gran envergadura que modificó su estructura la efectuada en 1996. En este sentido, el proceso de reformas políticas del Distrito Federal debe ser visto como el mecanismo para cambiar el régimen jurídico y político del Distrito Federal, mismo que se encuentra postergado por las fuerzas políticas nacionales con presencia en el sistema bicameral mexicano.

El Distrito Federal cuenta con un *régimen atípico*, del resto de las entidades federativas (Estados). Tal vez la característica que más diferencia al Distrito Federal de los Estados es que éste no puede otorgarse mediante su órgano legislativo su propia constitución local, porque la facultad para expedir su constitución está conferida al Congreso de la Unión.

El presente trabajo se desarrolla dentro del campo de la ciencia política debido a que enfoca su atención en el proceso político de construcción institucional. Los avances de elección de diputados locales, Jefe de Gobierno y jefes delegacionales son producto de las negociaciones y los acuerdos a los que llegaron las fuerzas políticas nacionales dentro del proceso de cambio político del Distrito Federal. Pero estos acuerdos políticos son procesados por el Congreso de la Unión, para que, conforme a sus competencias, establezcan en la Constitución y la

normatividad secundaria respectiva¹ estas modificaciones jurídicas al Distrito Federal.

Las reformas políticas del Distrito Federal en las últimas dos décadas del siglo XX representan avances graduales, pues han modificado el régimen jurídico y político de esta entidad; sin embargo, no han resuelto los temas fundamentales de autonomía y derechos políticos.

Cabe señalar que la reforma política de 1996 estableció un nuevo régimen especial y único para el Distrito Federal, sin dejar éste de ser la sede de los poderes federales, para que pudieran coexistir los poderes federales y locales². En este contexto, a cada uno de los poderes federales les corresponden regular todas aquellas materias que no le confieren expresamente al Distrito Federal dentro del texto constitucional.

Resulta muy significativo que el Distrito Federal ya cuente con un gobierno local con autoridades electas; sin embargo, aún obedece a una estructura centralista y a la intervención de los poderes de la Unión³. Ahora bien, ésta entidad se enfrenta al reto de completar el proceso de cambio, mediante la composición de una estructura de gobierno que garantice su autonomía y ámbito de competencia acorde con la evolución de las instituciones locales del Distrito Federal.

Por otra parte, la coyuntura política surgida en el denominado *Pacto por México* en el 2013, constituyó una oportunidad para concretar el cambio político de las instituciones locales del Distrito Federal, situación que no logró el consenso entre las fuerzas políticas con presencia en el Congreso de la Unión, al imperar los intereses propios del PAN, PRD y PRI. La reforma política del Distrito Federal es necesaria, pero hasta a mediados del 2014 no se ha podido concretar en el

¹ “La relación entre derecho y política se hace tan estrecha, que el derecho se considera como el principal instrumento mediante el cual las fuerzas políticas que detentan el poder dominante en una determinada sociedad ejercen su dominio.”(BOBBIO:1988:453)

² Derivado de la reforma de 1996, los órganos de gobierno del Distrito Federal pasaron a ser: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia; por otra parte la estructura administrativa se divide en órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales o genéricamente denominados delegaciones.

³ Particularmente en lo relacionado a la remoción del Jefe de Gobierno, la expedición del Estatuto de Gobierno y los nombramientos del Procurador de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

contexto de un gobierno dividido⁴ a nivel federal, es decir, los partidos políticos nacionales no han podido conciliar sus conveniencias y por lo tanto elaborar un texto consensado sobre la reforma política de esta entidad federativa.

En principio, para conseguir la transformación del régimen jurídico y político del Distrito Federal se requiere de un gran consenso para reunir los votos de dos terceras partes de los integrantes del Senado, así como de la Cámara de Diputados, con la ratificación de más de la mitad de las legislaturas locales para la reforma política del Distrito Federal. Los votos en realidad son una formalidad del consenso; lo difícil es lograr el consenso previo entre los partidos políticos para que éstos presenten el acuerdo a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras e inicien su discusión.

En cualquier caso, el acuerdo previo de los partidos políticos se encuentra detenido, en medio del conflicto y la revisión de propuestas; por lo tanto, la reforma constitucional hasta la fecha, en la legislatura LXII, sólo ha avanzado hasta la elaboración de un predictamen en el Senado de la República que denota las diferencias entre las fuerzas políticas nacionales.

En ese sentido la reforma política se encuentra en espera de que los partidos políticos concilien posturas y necesidades, así como las ofertas y las posibilidades reales; esto es, que los partidos políticos, después de debatir y deliberar éste tema, puedan llegar a un acuerdo consensado y pasar luego al Congreso de la Unión para, que la reforma sea votada por las coaliciones creadas para tal fin por los institutos políticos.

En cualquier caso, la falta de un acuerdo partidista para conseguir la votación de las dos terceras partes de los diputados y senadores nos lleva a plantear una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que sólo necesita el voto del 50% más uno de los integrantes del poder legislativo federal para tratar de

⁴ “En la elección intermedia de 1997, el PRI perdió por primera vez su mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de entonces se inició una nueva era en la política –la era del gobierno dividido–; pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la presidencia y tener la mayoría en el Congreso.” (NACIF:2012:47)

modificar el orden gubernativo más cercano a los habitantes de la ciudad capital, esto es, la conformación de los órganos representativos de las delegaciones. El sentido de esto sería la instalación de órganos colegiados en los órganos político-administrativos para que así los ciudadanos de la capital de la República puedan votar, además de los jefes delegacionales por otra autoridad en el ámbito delegacional.

A pesar de que este trabajo es de carácter descriptivo, sí contemplo un presupuesto inicial, con el que se argumentará en el transcurso de la investigación: la Ciudad de México es actualmente una *entidad atípica*, que se encuentra un proceso de cambio político postergado, por la falta de un acuerdo previo en las negociaciones entre las fuerzas políticas nacionales.

La exposición en este trabajo se desarrolla a través en cuatro momentos:

En el capítulo I se presenta una breve revisión de conceptos básicos que permite situar el tema de estudio resaltando la división de poderes como el garante de la libertad política y como la forma de distribución de competencias entre las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno que existen en el Estado federal mexicano.

Para el capítulo II se realiza un breve recorrido histórico del Distrito Federal y del proceso de cambio político iniciado en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes, continuado con la reforma política de 1993, cuando se aprueba el nombramiento indirecto del Jefe de Gobierno, se dota de nuevas facultades de la Asamblea, se crea el Estatuto de Gobierno y se crean los Consejos Ciudadanos y por último la reforma política de 1996 reivindica el derecho de los ciudadanos de elegir a las autoridades locales.

El capítulo III expresa la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1999, cuando se discutió la integración de los órganos de gobierno de las delegaciones, las facultades vigentes del Jefe de Gobierno y de los jefes delegacionales, así como el proyecto de reforma constitucional de 2001. También

se analizan la oportunidad que constituyó el Pacto por México, para negociar la reforma política del Distrito Federal, y la postergación del cambio político del Distrito Federal, por falta de consenso de las fuerzas políticas nacionales.

En el apartado final, se presentan algunas reflexiones sobre la necesidad de una reforma política al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para la conformación de los órganos representativos delegacionales. En suma esperamos que el presente trabajo contribuya en la comprensión del proceso de cambio político gradual del Distrito Federal y además sirva de reflexión sobre los factores que han detenido su avance en los primeros catorce años del siglo XXI.

1. Conceptos Generales

En este capítulo aborda los conceptos de división de poderes, de federalismo y federalismo mexicano, pero estudiados en una forma histórica de cómo surgió la organización política moderna, es decir, no podemos hablar del Estado mexicano, sin reconocer la conformación del Estado moderno en Europa. Además se señala que cuando se consolidó el Estado Nacional en Inglaterra y Francia la burguesía planteó la necesidad de dividir el poder, para garantizar la libertad política de los ciudadanos. Como se verá en este capítulo surgieron pensadores como Locke en Inglaterra, Voltaire y Montesquieu en Francia para divulgar y postular la división de poderes en sus respectivas naciones. La división de poderes planteada por Montesquieu fue adoptada primero en las naciones europeas e incluso con la emancipación de las trece colonias inglesas en Norteamérica y la fundación de los Estados Unidos de América se creó la división de poderes, denominada vertical o federalismo.

También en este capítulo se analizará el federalismo mexicano como parte inherente de la historia de nuestro país. Asimismo se verá como los Estados que integran la federación tienen al municipio como base de su división territorial.

1.1. Consideraciones previas

En principio señalaremos que la estructuración del Estado Moderno desde la formación de Europa occidental que surgió como una concentración del poder por parte del monarca en contra de los señores feudales que se asentaban dentro del territorio del reino. La concentración del poder en el monarca, fue en un inicio necesaria, para constituir en el territorio nacional una sola potestad y terminar con la dispersión del poder que existió en la Edad Media.

El poder que llegó a ostentar el monarca, lo llevó a gobernar sin ninguna ley que regulara su voluntad, es decir, su autoridad no se sometía a ninguna ley, esta pretensión fue postulada por el absolutismo monárquico y que a su vez sucumbió a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX ante las revoluciones liberales que postularon la protección de la libertad política y supeditaron el ejercicio del poder al orden jurídico –principalmente a Constituciones escritas-.

Con la consumación de las revoluciones liberales apareció el denominado Estado de Derecho, en el cual se proclama la exigencia de supeditar el poder al orden jurídico nacional, para la protección de los hombres. A respecto Jesús Rodríguez explica que "...en el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos."⁵

El Estado de derecho privilegia el gobierno de las leyes sobre las acciones o voluntad de los seres humanos. El Estado de derecho reconoce, protege y garantiza las libertades de los ciudadanos. Por ello creemos pertinente estudiar dentro del siguiente inciso, el tema de la libertad política, por qué la doctrina de la división de poderes lleva consigo una concepción de libertad política que tiene como elemento esencial la restricción del poder.

1.2. La división de poderes

Iniciaremos considerando lo establecido por A. J. Carlyle en el sentido que la libertad política en la Edad Media significo: "...la supremacía del derecho, derecho que era expresión de los hábitos de la vida de la comunidad política."⁶ Es decir, durante la Edad Media el rey o el complejo de autoridades de aquella época estaban subordinadas por el derecho como miembros de la comunidad, sin embargo esta idea se llegó a disiparse en gran parte de Europa en los siglos XVII

⁵ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús; Estado de derecho y democracia, Cuadernos de divulgación de cultura democrática, IFE, México, 1996, p. 12.

⁶ CARLYLE, A. J.; La libertad política, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1982, p. 32.

y XVIII y ha ser remplazada por el absolutismo monárquico. A decir del propio J. Carlyle: "El príncipe es absoluto, responsable sólo ante Dios, fuente única del derecho y única autoridad que puede obligar a que se cumpla."⁷

El monarca era elegido por designio divino, por lo cual, el monarca pretendió como máxima autoridad del Estado nacional gobernar conforme a su voluntad y por encima del derecho. La monarquía absoluta alcanzó su máxima expresión con el monarca francés Luis XIV. El gobierno del llamado Rey Sol se caracterizó por una centralización más que absoluta y su pretensión se resume con la frase "El Estado soy yo".

El absolutismo monárquico comenzó su declive en Inglaterra donde fue combatida por la burguesía y la nobleza, quienes se opusieron firmemente contra el poder ilimitado del rey. En este contexto histórico en el reinado del monarca inglés Jacobo II estallo la revolución de 1688.

La revolución burguesa de 1688 fue encabezada por el yerno del rey Jacobo II, Guillermo de Orange, quién a su vez se acompañó por el filósofo John Locke, buscó "...restringir los límites de la autoridad gubernamental y confinarlos, sobre todo, dentro del deber de proteger la libertad y la propiedad de los súbditos."⁸ De esta forma según Locke el poder tendrá la función de proteger las libertades de cada individuo y otorgarle seguridad a cada uno de ellos. "Para Locke, la fuente de todo derecho positivo y de todo orden político era la comunidad; y toda autoridad política, legislativa o ejecutiva, deriva de o ha sido delegada por aquélla."⁹

Posterior a la revolución de 1688, Inglaterra aparece como la nación europea con los principios de una monarquía limitada y un sistema constitucional representativo. "El período que sigue en Inglaterra a la revolución de 1688, está determinado por el establecimiento del gobierno parlamentario. Se acepta,

⁷ *Ibidem*, p. 62.

⁸ COLE, G. D. H.; *La Organización política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 1974, p. 30.

⁹ CARLYLE, A. J.; *op. cit.*, p. 62.

definitivamente, el principio de que el rey debe gobernar por medio de ministro que tengan la confianza del organismo legislativo."¹⁰

Es determinante la influencia del sistema político inglés surgido después de la revolución de 1688 en pensadores franceses del siglo XVIII, aún cuando, en Francia los monarcas que precedieron al Rey Sol continuaron con la determinación de no convocar a los estados generales a sesión y en consecuencia la preponderancia de la monarquía francesa era absoluta.

La realidad política de Francia era avasallada por el rey quién era el dueño absoluto de la vida y de la hacienda de sus súbditos y parafraseando al ilustre Barón de la Brede y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat quién señaló que "...el soberano gobierna según su voluntad y sus caprichos, porque su poder no esta sujeto por ley y regla."¹¹

Para modificar el régimen absoluto de la monarquía francesa, en el llamado Siglo de las Luces (siglo XVIII), un grupo de pensadores lucharon para establecer una limitación al poder del monarca. Voltaire fue el primer pensador francés que estudio detenidamente las instituciones políticas inglesas y además estableció que: "entendía también por libertad la eliminación de toda arbitrariedad. La libertad radica en depender únicamente de las leyes."¹²

La labor emprendida por Voltaire, la continuó Montesquieu quién, tomo en consideración el predominio de la monarquía francesa y pronto comparó la situación política inglesa. Montesquieu estableció "...para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas: una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe."¹³

Montesquieu comprendió que el objetivo primordial de una Constitución, era impedir el abuso del poder del gobernante y por ende ser el guardián de la libertad

¹⁰ GETELL, Raymond; Historia de las Ideas Políticas, t. II, Ed. Editora Nacional, 2ª ed., México, 1959, p. 11.

¹¹ MONTESQUIEU; Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, S. A., 3ª ed., México, 1977, p. 8.

¹² POKROVSKI, V. S. y otros; Historia de las Ideas Políticas, Ed. Grijalbo, México, 1966, p. 208.

¹³ MONTESQUIEU; op. cit., p. 103.

política. “La libertad política resulta de la relación que se establece entre los hombres y el Estado, y se condensa en la seguridad de obrar con arreglo al propio dictado, bajo la protección legal y en consonancia con el derecho.”¹⁴

Al estudiar la Constitución inglesa Montesquieu comprendió que en esta se halla depositada la libertad política. Consecuentemente, el abuso del poder de la monarquía francesa no permitía la libertad. Así, en 1746 apareció el libro titulado del *Espíritu de las leyes* escrito por Montesquieu, donde formula entre otras ideas evitar el abuso del poder y limitar su ejercicio por parte del gobernante y con ello garantizar la libertad política.

Montesquieu se da a la tarea de señalar que el medio para asegurar la Constitución es la separación de poderes y por ello establece: “...en cada estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil (...) en virtud del primero, el príncipe o Jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o droga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”¹⁵

En estos párrafos Montesquieu formula la teoría de la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y la existencia de frenos y contrapesos entre esos poderes. “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad. (...) No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador.”¹⁶

Montesquieu establece un Estado ideal donde existen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial los cuales deben de mantenerse separados para el control del

¹⁴ GETELL, Raymond; op. cit., p. 11.

¹⁵ MONTESQUIEU; op. cit., p. 104.

¹⁶ Idem.

poder político. Esta fórmula se establece para impedir que los diversos órganos del Estado abusen de las competencias que se les ha conferido, que a cada poder se contraponga otro capaz de condicionarlo y de frenarlo.

La preocupación fundamental de Montesquieu fue llegar a establecer una organización gubernamental que garantizara mejor la libertad política. Este ideal solo se alcanza cuando se consigue una seguridad de protección frente a los caprichos de los individuos, e implica, ante todo, la sumisión a la ley, más que la subordinación al poder de una voluntad humana. Sólo es posible la libertad cuando se limitan los poderes gubernamentales. La mejor garantía de la libertad y la salvaguardia más conveniente frente a posibles tiranías políticas se encuentran, según Montesquieu, en una separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.¹⁷

El poder debe ser detenido con el poder para evitar el abuso del mismo, consecuentemente la división de poderes tiene como objetivo el control del poder, para garantizar la libertad política. Para lograr este objetivo el poder se estructura de forma tripartita de acuerdo con las funciones que primordialmente le son adjudicadas entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

En efecto, con el tiempo, las ideas de Montesquieu, fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los Estados constitucionales modernos hasta que la división de poderes se convirtió en una mínima e indispensable para la existencia de una Constitución (entendida en sentido moderno).¹⁸

La muestra más significativa del diseño político-constitucional de la división de poderes se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre promulgada en 1789 que establece en su artículo 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución."¹⁹

Con el triunfo de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, el principio de la división de poderes se constituyó como parte de la organización del Estado. El principio de división de poderes fue acogido como un control del poder político. Esta forma de distribuir el poder establecida, por Montesquieu, ha sido objeto de análisis, calificaciones, críticas y opiniones. En esencia esta división tripartita de poderes, continúa siendo relevante para el diseño político-constitucional. La

¹⁷ GETELL, Raymond; op. cit., pp. 34-35.

¹⁸ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro; División de poderes y régimen presidencial en México, UNAM, México, 2006, p. 12.

¹⁹ H. CONGRESO DE LA UNIÓN; Las Constituciones de México, 1814-1989, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989, p. 400.

división de poderes se identifica con la distribución de las funciones del Estado, que son ejercitadas por órganos políticos diferentes.

El concepto de la “separación de poderes” designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones.²⁰

La soberanía, por lo que la misma implica, no acepta desintegraciones o divisiones, pero el gobierno del Estado sometido a la misma, para el ejercicio de la autoridad que le confiere la Máxima Ley (continente de la soberanía) requiere de actividades especializadas, por lo que el poder político limitado, que le es propio, se manifiesta en tres funciones principales con atribuciones distintas, a saber: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. La división de poderes se identifica con la distribución de las funciones del Estado, que son ejercitadas por órganos políticos diferentes.²¹

La división de poderes significa que cada órgano del Estado tenga una sola función del Estado. Esta concepción no sólo se refiere a la división en órganos, sino más concretamente a la división de funciones. “Los erróneamente denominados poderes del Estado no son sino funciones del mismo en orden a sus fines. Pero es preferible, por las razones antedichas, sustituir el término función por sistema de competencias.”²²

1.3. Federalismo

El presente inciso se centra en la división de poderes, denominada vertical conocido como federalismo. Aquel donde el poder político está dividido entre una autoridad nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como estados, por lo general bajo los términos de una Constitución.

Desde una perspectiva histórica, el federalismo se inició en la época moderna de Norteamérica, se presentó como un sistema más flexible que desde el punto de vista político complementa la división horizontal de los poderes con una división vertical, ventajosa para acabar con el absolutismo.

²⁰ KELSEN Hans; Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 4ª reimpresión, México, 1988, p. 319.

²¹ GARZA GARCÍA, César Carlos; Derecho Constitucional Mexicano, Ed. McGraw-Hill, México, 2005, pp. 73-74.

²² ARNAIZ ÁMIGO, Aurora; Ética y Estado, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., México, 1986, p. 204.

Pero la consolidación de la organización federal como forma de Estado en Norteamérica no fue un proceso espontáneo y sencillo y, por ende, se considera conveniente efectuar una breve reseña histórica de la adopción del federalismo en los Estados Unidos de América.

Nos tenemos que remontar al momento histórico en el cual las trece colonias sublevadas, en contra de Inglaterra fueron adquiriendo un sentimiento de unidad. Su enemigo común era la opresión y tiranía de la metrópoli y en un intento de consolidar el ideal de unificación entre las colonias se constituyeron en una Confederación de Estados denominada Estados Unidos de América, el 15 de noviembre de 1777.

Los Estados miembros de la Confederación de los Estados Unidos, conservaron su soberanía; sin embargo, la preponderancia de la voluntad soberana de éstos impidió la consolidación de un gobierno central e incluso convirtió al Congreso confederal en una asamblea de representantes diplomáticos, sin capacidad de decisión.

Así pues, la Confederación de los Estados Unidos de América, se fundó por soberanías preexistentes y recelosas. Con el paso del tiempo esta forma de organización fue rebasada por la realidad política de los trece Estados miembros, a partir de lo cual sus representantes se dieron a la encomienda de discutir una nueva organización para su sociedad política

Se trataba de encontrar una prescripción que hiciera compatibles la existencia de Estados particulares con la de un poder con facultades tales, para ser suficiente por sí mismo en el ámbito de sus funciones, ya que las formas de organización que hasta entonces se conocían y que correspondían a un juicio lógico, eran el Estado simple o unitario y la Confederación de Estados.²³

Por consiguiente, los representantes de los trece Estados miembros de la Confederación, reunidos en la Convención de Filadelfia redactaron la Constitución

²³ GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz; Valores del Estado en el Pensamiento Político, UNAM, México, 1994, p. 338.

de los Estados Unidos de América en 1787; éste documento plasmo entre otros principios, el modelo de federalismo.

La descripción clásica del federalismo estadounidense apareció por primera vez en 1787 y 1788 en los artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay (líderes del movimiento) que sostenía la necesidad de dar al país un fuerte gobierno nacional. "La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano. Su analogía con la constitución de vuestro propio Estado."²⁴

Los artículos contenidos en "El Federalista" estaban encaminados a convencer al pueblo de las trece antiguas colonias que habían logrado su independencia de Inglaterra, y a la vez ratificaran la Constitución, que buscaba unir a los Estados que había surgido de las colonias, conservándoles, sin embargo, una amplia autonomía.

El Código Político de 1787 estableció el principio de división vertical del poder, sobre una base de estricta división y separación de los poderes estatales entre la Unión y los estados. En esta división la instancia federal tenía competencias legislativas en ciertas cláusulas específicas, con lo cual su competencia resultaba acotada, mientras que los estados tuvieron una competencia residual a través de una cláusula general de subsidiariedad que prescribió que todo aquello que no estaba otorgado a la Federación se entendía reservado a los estados.

La Suprema Corte, el Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, fueron ideados y contruidos como cuatro poderes federales que funcionarían de contrapesos. Los tres primeros frenaban el cuarto poder democrático, al tiempo que el primero y en cierto sentido el tercero, el Senado, frenaban los poderes ejecutivos del Presidente. Además, los cuatro debían de asegurar, por medio de su actividad federal, que las legislaturas estatales no destruyesen democráticamente los derechos naturales del hombre.²⁵

²⁴ HAMILTON, MADISON y JAY; El federalista, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1974, p. 5.

²⁵ CROSSMAN, R.H.S.; Biografía del Estado moderno, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978, p. 112

En conclusión, el federalismo adoptado por la Constitución de 1787 es el federalismo denominado como dual. La importancia de la implementación del modelo federal en Estados Unidos de América porque además de la división de poderes propuesta por Montesquieu (división de poderes, denominada horizontal) se creó la división de poderes, denominada vertical: federalismo.

El tipo de federalismo adoptado en los Estados Unidos de América en el siglo XVIII es el llamado interestatal o dual, el cual está constituido sobre el principio de división vertical del poder y/o autonomía de los estados miembros, se basa en: el dualismo de los elementos estructurales del Estado.

Hasta aquí, concluimos la reseña histórica de la adopción nominativa del modelo federal en los Estados Unidos de América, retomamos el estudio del modelo federal. El federalismo se vincula estrechamente con la teoría del Estado, conforme a la cual, una federación nace de la asociación voluntaria de los estados que ceden una parte de su autonomía a un gobierno nacional, pero que conservan para sí numerosas atribuciones y competencias.

Existen dos procesos de integración del modelo federal, uno es por un proceso de descentralización política y el otro es por la unión de Estados más o menos independientes que al formar un solo Estado se reservan una autonomía relativa. "El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico."²⁶

La adopción del modelo federal y su particular matiz depende, a nuestro entender, principalmente de las circunstancias históricas, políticas y sociales de cada

²⁶ GARCIA-PELAYO, Manuel; Derecho Constitucional Comparado, Ed. Alianza, Madrid, 1999, p. 215.

pueblo. El federalismo es una forma de organización política muy extendida entre las naciones ha sido objeto de incontables estudios, consecuentemente no existe una definición única de federalismo.

El federalismo consiste en colocar a todo individuo bajo dos gobiernos al mismo tiempo. En lo que al individuo se refiere, estos gobiernos coinciden en dominio, pero difieren en alcance. Cada uno de ellos reclama la obediencia del individuo en algunos sentidos y no en otros. Uno de estos gobiernos, el nacional o federal gobierna todo el país. El otro, el Estado en los Estados Unidos y la India, la provincia en Cánada, la república de la unión en la Unión Soviética, el cantón en Suiza y el Lans (Lander) en la República Federal de Alemania, generalmente gobierna una parte relativamente pequeña del país.²⁷

La definición expresada por Duetsch del federalismo nos revela primero: que existe varios modelos de federalismos y, segundo, que es una forma de división vertical de poder ya que no solamente establece la existencia de dos niveles de gobierno, sino que también otorga a cada uno de ellos cierto grado de autonomía y determinadas áreas de actuación exclusiva.

Entiendo por federalismo un sistema en el cual ciertas cuestiones competen exclusivamente a las unidades políticas menores (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente más allá de los alcances de la autoridad del gobierno nacional, en tanto que otras quedan, por el contrario, y también por expresa declaración constitucional, fuera de los alcances de la autoridad de las unidades menores.²⁸

Como se observa de las definiciones vertidas, podemos establecer de manera a priori que el federalismo tiene la intencionalidad, de distribuir el poder en distintos ámbitos o esferas de competencia entre distintos gobiernos: el federal y el estatal.

Es cierto que no existe una definición universal del federalismo, pero existe un consenso en los elementos básicos. Al respecto Eliseo Aja señala, que esencialmente son:

El reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un tribunal constitucional;

²⁷ DUETSCH, Karl W.; Política y gobierno, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., España, 1976, p. 214.

²⁸ DAHL, Robert A.; La Democracia y sus Críticos, Paidós, España, 2000, p. 238.

instituciones representativas en los estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; forma de financiación objetiva y garantizada, y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.²⁹

1.4. Federalismo mexicano

El federalismo mexicano constitucionalmente fue adoptado desde la Constitución de 1824, salvo las excepciones en las cartas constitucionales de 1836 y 1843. La implementación del sistema federal en siglo XIX fue motivo de intensas pugnas entre conservadores y liberales, los primeros apoyaron el centralismo y los segundos el federalismo.

En el siglo XX, el sistema federal mexicano fue reafirmado y consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1917. El constituyente del Máximo Código Político de 1917 estableció en su diario de debates lo siguiente: “La idea federalista era bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.”³⁰

El ánimo del constituyente de 1916-1917 nunca puso en duda el principio del federalismo en nuestra nación, el cual se identifica con el régimen de la libertad. “El federalismo no es tan sólo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política. Es la forma en que los mexicanos hemos determinado debe estar organizado nuestro poder.”³¹ La esencia del Estado federal mexicano la encontramos principalmente en los artículos 40, 41, 43, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así la Constitución prevé la existencia de dos órdenes gubernativos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero vigente en todo el territorio

²⁹ AJA, Eliseo; El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales, Ed. Alianza, Madrid, 2003, p. 46.

³⁰ LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; Diario de Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917, edición facsimilar, México, 1989, p. 672.

³¹ ORTEGA LOMELÍN, Roberto; Federalismo y Municipio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 14.

nacional. El segundo sólo tiene validez en la jurisdicción de cada uno de ellos.³² En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

En el artículo 41 constitucional señala que existe una división de competencias entre los órdenes gubernativos: federal y estatal.

En el artículo 43 constitucional estipula que la federación está compuesta de treinta y un Estados y un Distrito Federal.

En el artículo 124 constitucional precisa que todo lo que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, así, la propia Ley Fundamental nos indica cual es el ámbito de competencia federal y lo restante comprende a lo local.

El artículo 115³³ de nuestra Carta Magna, establece la forma de gobierno que deben adoptar los Estados miembros de la federación, y determina las bases que las mismas deben acatar.

Una de las características de la autonomía de los estados miembros de la Federación es la capacidad de darse su propia organización del poder público, es decir, es el hecho de poder darse su propia Constitución. En las constituciones de los Estados miembros de la Federación se regulan y atribuyen las competencias de los poderes en el ámbito local, siguiendo lo estipulado en el artículo 49 constitucional: las constituciones estatales declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

³² Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

³³ "Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre."

Los estados están sujetos a los principios de la Constitución General y por ello no son libres. No tienen una competencia ilimitada. Su competencia y las bases de su régimen interior están limitados por la propia Constitución. Por esta misma razón es que no son soberanos. Sobre la Federación y los estados, es decir sobre el Estado, se encuentra la Constitución. Por consiguiente, es pertinente hablar de autonomía de los estados-miembros, entendida como la capacidad de regular su régimen interior, destacándose la capacidad de otorgarse su propia constitución, de acuerdo a las estipulaciones de la Constitución Federal.³⁴

En esencia el diseño constitucional del federalismo mexicano, ha sido brevemente explicado. Ahora nos enfocaremos al estudio de la dominación del Ejecutivo Federal sobre el federalismo liberal de la constitución.

Desde principios de la década de los años treinta del siglo XX comenzó un fenómeno de concentración del poder por parte del poder ejecutivo federal que culminó con el predominio de este poder en la división horizontal de poderes. Este fenómeno se le denominó dentro realidad política como el presidencialismo mexicano.

El presidencialismo más que referirse al régimen de gobierno, en la política mexicana se refería a la exaltación de uno de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial) por encima de los otros dos. El titular del poder ejecutivo fue encargado de cumplir con las demandas populares principales surgidas en la revolución: redistribución de tierras, sindicatos obreros, educación masiva y no reelección.³⁵

Con la concentración y centralización del poder político en favor del poder ejecutivo federal se instauró un proceso gradual con el objetivo de la predominación de ese poder. El Presidente de la República sometió en el ámbito federal al poder legislativo y judicial y a los poderes de los estados miembros. Este proceso de centralización del poder limitó el proceso de institucionalizar los mecanismos de verticalidad del poder político y convirtió a los estados en unidades administrativas.

Lo anterior se ilustra en la capacidad del ejecutivo federal de designar a los gobernadores de los Estados y por consecuencia éstos fungían como auxiliares

³⁴ ORTEGA, LOMELÍN Roberto; El nuevo federalismo. La descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 65.

³⁵ BASAÑEZ, Miguel; La lucha por la hegemonía en México en 1968-1990, Ed. siglo veintiuno, 9ª ed., México, 1990, p. 198.

administrativos del gobierno federal. Las cámaras de diputados estatales aprobaban las reformas a la Constitución Federal, propuestas al Congreso de la Unión por el Presidente de la República.

Formalmente existieron los dos órdenes gubernativos: el federal y el estatal, pero el predominio del ejecutivo federal en los dos ámbitos convirtió al federalismo liberal en el denominado federalismo centralizador. Consecuentemente el federalismo mexicano durante aproximadamente medio siglo, se implementó una progresiva concentración de competencias a favor de la federación y por consecuencia en detrimento de los estados miembros.

El decenio de los ochenta, el régimen posrevolucionario tuvo que enfrentar dos problemas: uno, el reclamo de democratización del poder y, dos, las crisis económicas recurrentes. El problema económico exige entre otras medidas el adelgazamiento del aparato estatal; en este contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo, entre otras cosas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado.

Los esfuerzos de descentralización y de fortalecimiento del federalismo enfrentaron en la década de los ochenta un entorno económico sumamente adverso enfrentando el Estado una crisis de orden coyuntural y estructural que acentuaba los rezagos sociales e incrementaba los reclamos y demandas de la sociedad.³⁶

La respuesta del gobierno federal para aminorar los efectos de la crisis económica fue implantar un proceso de descentralización. Este proceso durante las dos últimas décadas del siglo XX fue controlado desde el centro, pero una vez que los actores locales fueron dotados de mayor protagonismo desbordaron el control central.

El presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) reconoció expresamente que la práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora; y arrebató al municipio su capacidad y recursos. “La reforma del

³⁶ ORTEGA LOMELÍN, Roberto; *Federalismo y Municipio*, op. cit., pp. 37-38..

Estado mexicano iniciada desde 1982, aún en curso, cuyo contenido orientado a los procesos de la democratización del poder y las acciones de descentralización hacia los municipios tiende a fortalecer y reactivar la vida municipal para atender los asuntos públicos.³⁷

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado efectuó la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, que aspiró, según Ignacio Burgoa estableció: "... al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política económica y social del país."³⁸

En la reforma del artículo 115 constitucional, se estableció garantías para la desaparición y suspensión de ayuntamientos; se les otorgó personalidad jurídica; se enumeraron los servicios públicos a cargo del municipio, con el concurso del gobierno del estado, cuando fuere necesario; se fortaleció la hacienda municipal, estableciendo contribuciones e ingresos en la esfera municipal y se amplió la intervención del municipio en aspectos de desarrollo urbano, reservas ecológicas y planeación regional.

El municipio constituye también la manifestación más democrática de la división de poderes, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.³⁹

La base legal para la descentralización hacia el municipio en el federalismo mexicano han sido las reformas al artículo 115 Constitucional. Este precepto coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La principal función del municipio es atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público.

³⁷ OLIVOS CAMPOS, José René; La gobernabilidad democrática municipal en México, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 41.

³⁸ BURGOA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1991, p. 903.

³⁹ ORTEGA LOMELÍN, Roberto; op. cit., p. 67.

La reforma del artículo 115 de 1999 se efectuó durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, quién a la par de la reforma municipal, para el fortalecimiento de esta institución, también implementó el llamado “Nuevo Federalismo”.

Por otro lado, la reforma del artículo 115 constitucional de 1999 complemento la reforma municipal de 1983. Esta reforma estableció que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado

La sustitución del término “administrar” por “gobernar” no solo implico un cambio en términos, sino significo el fortalecimiento del municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno. Consecuentemente se reconoció expresamente el carácter del municipio como ámbito de gobierno.

Esta reforma al artículo 115 redefinió al municipio elevándolo a un ámbito de gobierno proporcionó otra categoría al municipio, deja de ser considerado como un órgano administrativo desconcentrado del gobierno estatal o federal, para considerarse como ámbito de gobierno.

El federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión “nuevo federalismo”, que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación. Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés.⁴⁰

⁴⁰ VALENCIA, CARMONA Salvador; Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, Ed. Porrúa/UNAM, México, 1995, p. 299.

Con el denominado nuevo federalismo se implementó mecanismos e instrumentos de cooperación en materia fiscal, educativa, sanitaria y para la ejecución de obras y prestación de servicios para el desarrollo regional, con el propósito de impulsar una mayor autonomía en el orden gubernativo local.

Se debe tener presente que en un federalismo, en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.⁴¹

Comenzando el siglo XXI, con la alternancia en la Presidencia de la República se produjo que los poderes estatales recuperaran las facultades de las que siempre estuvieron dotadas. Consecuentemente tuvieron por este contexto, que ejercitar sus facultades y competencias.

Encontramos en los inicios presente siglo, un contexto más democrático y con gobiernos estatales y municipales asumiendo cada vez más responsabilidades a través de procesos descentralización y de cambio político. Es lógico de considerarse que en los diversos órdenes de gobierno existe la diversidad de partidos políticos al frente de estos ámbitos de gobierno. Pero a su vez encontramos la necesidad de recursos sobre de los gobiernos estatales y en específico de los gobiernos municipales, para cumplir con las nuevas responsabilidades encomendadas.

El debate sobre el federalismo mexicano en el siglo XXI, continúa teniendo como propósito el mejoramiento de la vida nacional. Es lógico pensar que cualquier reforma al sistema federal deberá provenir de un debate donde se dé cabida a los órdenes de gobierno, sociedad civil y en particular a los ciudadanos. Durante el primer decenio del presente siglo la discusión entre la federación, estados y

⁴¹ ARMENTA, LOPEZ Leonel Alejandro; La Forma Federal de Estado, UNAM, México, 1996, pp. 125-126.

municipios se ha enfocado en forma notoria en el asunto de las transferencias federales.

En esta tendencia de la descentralización estatal, la existencia de una República Federal en México, ha implicado la necesidad de generar modificaciones a la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, a través de la regulación jurídica para ordenar las relaciones entre los tres órdenes de gobierno y fortalecer la capacidad de gobernar en los ámbitos de competencia de los gobiernos locales, ante los procesos de centralización estatal improductiva y frente a los deterioros y exigencias de la comunidad local.⁴²

Llegados a este punto debemos establecer que el proceso de descentralización municipal en México convierte en un elemento esencial para el federalismo mexicano la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, "...sobre todo cuando se procura establecer formas de vinculación más equilibradas y horizontales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los tres órdenes de gobierno para atender los diversos asuntos públicos de su competencia."⁴³

Es notorio que es necesaria una adecuada coordinación entre federación, estados y municipios para poder superar los diversos problemas que se deben resolverse en beneficio del pueblo y propiciar una descentralización efectiva, con estricto respeto a las competencias de los tres órdenes de gobierno.

El federalismo como forma de organización se vincula a conceptos como la reciprocidad entre órdenes de gobiernos, pero sobre todo a otros como descentralización, coordinación, acuerdo y negociación. Asimismo, supone un equilibrio entre los participantes tanto horizontal –entre la relación entre el ejecutivo, legislativo y judicial- como verticalmente, entre el ámbito nacional y los estados.

⁴² OLIVOS CAMPOS, José René; op. cit., p. 53.

⁴³ OLIVOS CAMPOS, José René; op. cit., p. 73.

En resumen, el federalismo es la forma de distribución del poder territorial del Estado que surge de un acuerdo de las partes integrantes en un pacto federal; y como establece Bidart :”... el federalismo es la forma de estado en la que el poder se ejerce descentralizándolo políticamente con base territorial. Es una descentralización política territorial.”⁴⁴

La anterior definición se complementa adecuadamente con lo siguiente: “El federalismo debe impulsar y ampliar la participación y reafirmarse como lo que es, un mecanismo de división y descentralización del poder sobre la base de un principio territorial.”⁴⁵

⁴⁴ BIDART, CAMPOS Germán; Lecciones Elementales de Política, Ed. EDIAR, 5ª ed., Argentina, 1996, p. 273.

⁴⁵ ALEMÁN VELASCO, Miguel; La Revolución Federalista, Ed. Diana, México, 2004, pp. 14-15.

2. La representación política del Distrito Federal en transición

En este capítulo haremos una breve reseña histórica del estado de excepción instaurado desde 1824 en el Distrito Federal y ratificado en la Constitución de 1917. Retrospectivamente estudiaremos la pérdida del derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades locales al desaparecer las municipalidades del Distrito Federal en 1928. La transformación de esta entidad en un Departamento, es decir, en una dependencia administrativa cuyo titular era designado y removido por el Presidente de la República. Analizaremos el proceso de cambio político del Distrito Federal iniciado con la creación de la Asamblea de Representantes en 1987, continuado con la reforma política de 1993 y con la reforma política de 1996.

2.1. Consideraciones previas

En el inciso concerniente al federalismo mexicano se analizó brevemente la regla general y ahora es el momento de estudiar la excepción de la regla. La excepción de la regla del sistema federal mexicano fue la creación de un lugar específico donde se establecieran los poderes del orden gubernativo federal, es decir, era necesario la existencia de un territorio exclusivo para el establecimiento del denominado supremo poder de la federación y consecuentemente este espacio físico donde se asentaría el gobierno federal, tendría un diseño político-constitucional diferente a los estados de la federación.

En todos los países del mundo, organizados bajo el esquema federal, la organización estatal de este tipo supone la existencia de poderes federales, lo que a su vez, plantea lo relativo al territorio donde deben asentarse. El gobierno y la administración de ese territorio es diverso de estado a estado, pues atiende a las peculiaridades de cada uno de ellos; de un distrito federal, sea cual fuere la denominación que reciba.⁴⁶

El congreso general en 1824, consideró como la opción más viable para ser la residencia del supremo poder de la federación la Ciudad de Querétaro, pero la inercia centralista de la incipiente nación mexicana lo llevo a cambiar de opinión y

⁴⁶GUTIÉRREZ SALAZAR, Elías y SOLÍS ACERO, Felipe; Gobierno y Administración del Distrito Federal, ediciones INAP, México, 1985, p.1.

eligió a la antigua capital de la Nueva España, como sede de los poderes federales.

Aunque bien, es evidente que los órganos federales en que dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación: Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por consiguiente, dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los “poderes federales” como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y esa circunscripción se llama entre nosotros “Distrito Federal”, equivalente al “Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica. De ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los Estados propiamente dichos.”⁴⁷

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en su artículo 50, fracción XXVIII determinó que era facultad del Congreso General “elegir un lugar que sirva de residencia a los poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.”⁴⁸

La Ciudad de México desde 1824 se constituyó en el espacio territorial donde se instalaron los poderes de la federación y por tal circunstancia adquirió una categoría-política especial denominada Distrito Federal. Desde ese momento ocurrió la escisión de la Ciudad de México del Estado de México y se convirtió en el Distrito Federal sede de los poderes de la Unión, como un espacio físico que no formara parte del territorio de ninguno de los estados miembros de la Federación.

El Distrito Federal, durante el siglo XIX, sufrió cambios tanto en su extensión territorial, así como en su estructura. Durante la vigencia de las constituciones de corte federalista de 1824, 1847 y 1857 el Distrito Federal se constituyó en el sitio de residencia del gobierno federal; pero fue suprimido por un Departamento en las constituciones centralistas de 1836 y 1843.

Debemos aclarar que en la Constitución de 1857 se omitió señalar al Distrito Federal, como parte integrante de la federación, pero si señaló como tal al Estado

⁴⁷ BURGOA, Ignacio; op. cit., p. 923.

⁴⁸ H. CONGRESO DE LA UNIÓN; op. cit., p. 400.

del Valle de México, que no existió al momento de la suscripción del Pacto Federal.⁴⁹

El constituyente de 1857 con el señalamiento del Estado del Valle de México, dio como consumado un hecho que nunca se realizó y que además para erigirse como Estado de la federación debía cumplirse el mecanismo que se contempló en el artículo 45 constitucional.⁵⁰ La existencia del estado del Valle de México, cuyo espacio físico sería el que desocupará el Distrito Federal, cuando el congreso general acordará el nuevo territorio que ocuparía la sede de los poderes de la Unión, sin embargo, nunca se configuró el caso hipotético de la existencia del Valle de México, porque, el Distrito Federal subsistió en su circunscripción territorial.⁵¹

El constituyente de 1857 estableció el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a los integrantes del ayuntamiento. Pero nunca ejerció la facultad consistente de cambiar la residencia de los poderes de la Unión a otro lugar de la ciudad de México. Por lo tanto, el Distrito Federal durante el tiempo restante del siglo XIX continuó siendo la circunscripción territorial exclusiva para el orden gubernativo federal, con la característica especial de ser una entidad diferente a los estados miembros de la Federación y como una unidad territorial carente de autonomía.

Pues bien, el Distrito Federal carece de autonomía, por que no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas Estados.⁵²

Un hecho importante que debemos señalar es la fijación de los límites del Distrito Federal, durante el gobierno del General Porfirio Díaz:

⁴⁹ “Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

⁵⁰ “Art. 45. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar.

⁵¹ “Art. 72. El congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados ó Territorios á la Unión federal incorporándolos a la nación. (...) V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación. (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y jurisdiccionales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

⁵² TENA RAMÍREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 11ª ed., México, 1972, p. 336.

Los actuales límites del Distrito Federal pudieron ser fijados por primera vez con precisión en 1898 y la capital, con una superficie de 1,483 Km², quedó dividido en la municipalidad de México y la ciudad de México propiamente dicha, más 6 prefecturas o distritos que a su vez contenía 2 o más municipalidades. En 1903 hubo una reorganización y el Distrito fue subdividido en 13 municipalidades que seguían vigentes cuando estalló la Revolución de 1910: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, México, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Coyoacán, San Ángel, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta.⁵³

La Constitución de 1917 confirmó el sistema federal mexicano y como un efecto natural el Distrito Federal continuó siendo la residencia de los poderes de la Unión. Podemos inferir que la circunscripción territorial exclusiva del gobierno federal continuó teniendo un diseño político-constitucional de excepción.

La Carta Magna de 1917 en su texto original estableció la naturaleza jurídica del Distrito Federal en los artículos 43 y 44. El Distrito Federal es parte integrante de la Federación al igual que los estados y territorios enunciados en el artículo 43 constitucional.⁵⁴ Al igual que en la Constitución de 1857, el precepto 44 constitucional establece la hipótesis de que los poderes de la Unión se trasladaran a otro espacio físico, el Distrito Federal se erigiría en el Estado de Valle de México.⁵⁵ En el artículo 73 constitucional, se enuncian los poderes encargados de las competencias legislativa y ejecutiva dentro de la jurisdicción del Distrito Federal.⁵⁶

De la lectura de la fracción VI del artículo 73 constitucional se infiere algunas reglas de organización de los poderes del Distrito Federal. Podemos citar primero que el poder legislativo del Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión. Segundo, se deposita en el presidente de la República el gobierno del Distrito Federal, quién por conducto de un gobernador ejercerá su autoridad local. El artículo 89 constitucional establecía “Las facultades y obligaciones del Presidente

⁵³ DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; Atlas de la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1987, pp. 373-374.

⁵⁴ “Art. 43. Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

⁵⁵ “Art. 44. El Distrito Federal se compondrá de un territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites o extensión que le asigne el Congreso General.

⁵⁶ “Art. 73.- El Congreso tiene la facultad: (...) VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios...” (...) 3ª- El gobierno del Distrito Federal y los Territorios estarán a cargo de los Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

son las siguientes: (...) II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios..."⁵⁷

En cuanto a la división territorial del Distrito Federal el constituyente de 1917 decidió que esta entidad federativa conservara su estructura municipal, pese a la propuesta del presidente de la República, Venustiano Carranza de establecer la figura de los comisionados designados por el propio titular del ejecutivo federal en sustitución de los ayuntamientos, propuesta que fue desestimada por el constituyente con la erección de las municipalidades para esta entidad federativa.⁵⁸

2.2. Supresión del municipio en el Distrito Federal

Si bien el constituyente de 1917 se erigió en el garante de la vigencia del municipio en el Distrito Federal, contra la decisión del ejecutivo federal, esta circunstancia cambio en 1928, con un poder ejecutivo más consolidado y centralizador que envió una iniciativa para reformar el artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión, con la finalidad de dejar fuera el municipio del diseño político constitucional del Distrito Federal, la cual fue aprobada sin resistencia del órgano legislativo federal.

La fundamentación de la iniciativa del entonces presidente electo, el General Álvaro Obregón indicaba que: Los hechos han demostrado que la organización municipal en el DF no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político-administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridad cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del DF de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público (...) el poder municipal en el DF ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad como debería de ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera de ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De tal suerte que, desde por encima de la creación, el

⁵⁷ H. CONGRESO DE LA UNIÓN; op. cit., p. 188.

⁵⁸ "Art. 73.- El Congreso tiene la facultad: (...) 1ª- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes. (...) 2ª- Casa Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa".

municipio en el DF nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el año citado (1928). A partir de entonces, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad del voto en las elección del presidente de la república y los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.⁵⁹

La reforma del artículo 73 constitucional de 1928, suprimió del régimen político-constitucional del Distrito Federal, las municipalidades y con ello los ciudadanos de la ciudad de México perdieron el derecho de elegir a los representantes de los órganos de gobierno municipal.

El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el año citado (1928). A partir de entonces, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad del voto en las elección del presidente de la república y los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.⁶⁰

La modificación del artículo 73 constitucional incremento aún más las competencias legales de la presidencia de la República.⁶¹ La reforma fue una causa del proceso de concentración del poder político en la presidencia de la República. El control de la ciudad de México, era una condición necesaria para el régimen naciente.

La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la república. Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes y, en general, su situación como el órgano de decisión del país.⁶²

La eliminación del régimen municipal del Distrito Federal se constituyó en una decisión gubernamental indispensable para establecer el predominio de la presidencia de la República, en la sede de los poderes federales.

Aún cuando la Constitución estableció un régimen presidencialista y dotó al ejecutivo de amplias facultades, la institución presidencial no nació poderosa o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a ser cuando el sistema político se

⁵⁹ MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto; La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México, Ed. Plaza y Valdez, México, 2001, p. 34.

⁶⁰ CARPIZO, Jorge; El Presidencialismo Mexicano, Ed. siglo veintiuno, 10ª ed., México, 1991, p. 167.

⁶¹“Art. 73.- El Congreso tiene la facultad (...) VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometándose a las Bases siguientes: 1ª- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

⁶² CARPIZO, Jorge; op. cit., p. 167.

institucionalizó. Para adquirir centralidad y poder, luchó con el fin de colocarse en la cima de la jerarquía y convertirse en el centro de poder indisputado.⁶³

En el caso particular del Distrito Federal, la presidencia de la República, para conseguir la concentración del poder político implementó la centralización administrativa. “Por eso se ha concluido que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo –o más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante.”⁶⁴

Debemos reconocer que la supresión del municipio del Distrito Federal ocurrió previa a la creación de la otra pieza esencial del sistema político mexicano el partido oficial. “El presidente pero sobre todo la presidencia es, a la vez, el gran centro de la iniciativa política y el gran árbitro de los innumerables intereses sociales y económicos en pugna. En la medida en que los individuos, grupos y organizaciones recurren sistemáticamente al presidente para defender o avanzar particulares y gremiales, la presidencia es el gran eje del sistema.”⁶⁵

La concentración del poder en la presidencia de la República se constituyó como un proceso constitutivo del sistema político mexicano. Consecuentemente este proceso de concentración provocó la reforma al artículo 73 constitucional en 1928 y la publicación de la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios. En esta Ley se ratificó los límites establecidos en 1898 y se divide administrativamente el Distrito Federal en un Departamento Central y trece delegaciones.

El encargado de la administración de la ciudad de México, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, era designado por la presidencia de la República y su actuación se constreñía a mantener una adecuada administración

⁶³ CASAR, María Amparo; Las Bases político-institucionales del poder presidencial en México, en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito (compiladores), Ed. CIDE/Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2006, pp. 64-65.

⁶⁴ COSIO VILLEGAS, Daniel; El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio, Ed. Joaquín Mortíz, S.A., 13ª ed., México, 1981, p. 21.

⁶⁵ MEYER, Lorenzo y REYNA José; El sistema y sus partidos: entre autoritarismo y la democracia, en, MEYER, Lorenzo y REYNA José (coordinadores); Los sistemas políticos en América Latina, Ed. Siglo veintiuno, 4ª ed., México, 2005, p. 308.

para mantener el orden político que se estaba manifestando con el contexto del país.

El Departamento del Distrito Federal se creaba con base al artículo 73-VI, a fin de que a través de éste se realizaran las funciones gubernativas. Estaba dirigido por un jefe de Departamento nombrado y removido por el presidente de la República; existían asimismo, delegados y subdelegados, ya que el Distrito Federal se había dividido en delegaciones y subdelegaciones.⁶⁶

Con la expedición de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se estableció una centralización administrativa para el gobierno de la ciudad de México. "Por lo tanto, la centralización administrativa refuerza la potencia del ejecutivo, ya que como depositario de la administración pública tiene más capacidad para gobernar a la sociedad civil."⁶⁷

La organización del Departamento del Distrito Federal era esencialmente administrativa, ya que políticamente la legitimidad del gobierno recaía en la presidencia de la República. Con la creación del Departamento se supone la idea de establecer una centralización administrativa, que diera congruencia y orden al crecimiento de la ciudad de México, así como, colocar a los interlocutores locales y nacionales asentados en la capital frente al peso del poder presidencial.

La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios se constituyó en el ordenamiento normativo primordial del Distrito Federal y desde 1941 se le denominó Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Pero en este ordenamiento legal se estableció un organismo de carácter consultivo, para recabar las manifestaciones de la ciudadanía.

La presidencia de la República estaba consciente que con la eliminación del municipio del Distrito Federal arrebatava el único cargo público de elección popular en el ámbito local a los habitantes de la ciudad de México y, por tal circunstancia, para aminorar la falta de órganos de representación política en la sede de los poderes federales, creó el Consejo Consultivo del Departamento

⁶⁶ AGUIRRE VIZZUETT, Javier; Distrito Federal: Organización Jurídica y Política, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, p. 58.

⁶⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo; El Gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 157.

Central y los consejos consultivos delegacionales, como únicos mecanismos *atípicos* de participación ciudadana.

El Consejo Consultivo del Departamento Central contaría con un representante de las cámaras de comercio, de las asociaciones de comerciantes en pequeño; de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces; de las asociaciones de inquilinos; de las agrupaciones de campesinos; de agrupaciones de profesionistas; de empleados públicos; y particulares; un representante de madres de familia y tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente.

A raíz de la desaparición del régimen municipal, para la relación con la ciudadanía se constituyeron el Consejo Consultivo y los consejos delegacionales, como espacios de participación ciudadana a través de los cuales se pretendía sustituir los mecanismos de representación política. De esta forma, los habitantes de la ciudad pasaron a ser representados por cuerpos sectoriales. En términos generales, desde su origen los consejos consultivos no tuvieron funciones ejecutivas ni decisorias, fueron más bien órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados y con un margen de actuación autónoma prácticamente nulo.⁶⁸

El Consejo Consultivo del Departamento Central, fungía como un órgano de representantes políticamente designados con el propósito oficial de auxiliar al regente de la ciudad de México en la administración de la capital. No tenía ningún poder legislativo, y sus representantes eran designados de los grupos sociales más importantes de la capital, de esta forma, los ciudadanos capitalinos quedaban fuera de la supuesta representación política que ofrecía el propio Consejo.

Para poder integrar el Consejo Consultivo del Departamento Central, los ciudadanos de la ciudad de México tenían que pertenecer a algún grupo social corporativo, es decir, este organismo no consideraba la participación libre de los ciudadanos de la capital.

Tanto el Consejo Consultivo del Departamento Central como los consejos delegacionales fueron creados para opinar, consultar, denunciar o inspeccionar los actos de gobierno y servicios públicos, pero su integración era facultad del Jefe de

⁶⁸ SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000, en OLVERA, Alberto J.; en Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, Ed. Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 210.

Departamento del Distrito Federal, quién seleccionaba a representantes de las asociaciones sociales con más presencia en la capital y que él podría controlar.

La primera reforma de la Ley Orgánica de 1941, fue regresiva en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana. Esta reforma otorgó representación en la integración del consejo consultivo a las empresas públicas y segundo por la desaparición de los consejos delegacionales.

Tales característica se acentuaron a partir de 1941, cuando con las reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal desaparecieron los consejos delegacionales y quedó establecido que los miembros del Consejo Consultivo de la ciudad de México serían designados directamente por el presidente de la república, a propuesta de las organizaciones involucradas.⁶⁹

El control ejercido por la presidencia de la República a través del Departamento del Distrito Federal durante el periodo de 1941-1970, fueron erosionando las facultades del Consejo Consultivo y este mismo quedó como un rutinario organismo ornamental, que sólo se le requería para los actos oficiales del gobierno.

La presidencia de la República y el partido oficial predominante creado en 1929 hicieron que al finalizar los treinta la “politización” de la administración capitalina disminuyera notablemente. A partir de entonces, ésta empezaría a ser más predecible, burocrática y rutinaria, pero menos participativa.⁷⁰

Paradójicamente en la década de los sesentas del siglo XX la participación ciudadana encontró su nivel más bajo en el Distrito Federal. Sin embargo, al finalizar esta década un sector de la ciudadanía pugno por ser protagonista central del quehacer político y comenzaron la crítica y el rechazo al sistema político.

Los signos de desgaste de los mecanismos de control estatal sobre los distintos sectores aparecieron hace largo tiempo. El impacto sobre el país del movimiento estudiantil-popular de 1968 fue tan grande porque concretaba y expresada claramente una aspiración generalizada que, de realizarse. Obligaría a un cambio de modelo político: la aspiración de conquistar, para distintos grupos sociales, el derecho a organizarse con autonomía fuera de la tutela estatal, la prerrogativa de presentar sus demandas en el foro de negociación que ellos mismo eligieron y no en

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; op. cit., p. 375.

el asignado por el Estado. De allí la importancia simbólica de la exigencia de un diálogo público.⁷¹

El movimiento de 1968, cimbró el régimen político y la obligó a implementar en el Distrito Federal una nueva reforma a la Ley Orgánica de 1970.

Más adelante, la Ley Orgánica de 1971 reconoció a los dieciséis delegaciones actuales e incorporó a las juntas de vecinos de cada delegación como instancias de participación ciudadana, con cuyos presidentes se integraría el Consejo Consultivo con atribuciones para poner a la consideración del jefe del Departamento proyectos de leyes y reglamentos o bien reformas o derogaciones a los vigentes, así como informarle de deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios públicos. Sin embargo las opiniones o resoluciones del Consejo Consultivo y de las juntas de vecinos no obligan al jefe del Departamento ni a los delegados.⁷²

La reforma de la Ley Orgánica de 1971 pretendía aumentar la participación ciudadana en el gobierno, para ello fueron creados en los órganos delegacionales las llamadas juntas de vecinos, cuyos presidentes integrarían el Consejo Consultivo, ambos serían órganos de colaboración ciudadana con los delegados y el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Ya antes, con la Ley Orgánica de 1971 se había aprobado la creación de las juntas de vecinos de cada delegación, y con la Ley Orgánica de 1978 los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, junto al Consejo Consultivo. Sin embargo, tres razones harían inoperante estas instancias como representación social de los habitantes del Distrito Federal por una parte, tenía facultades muy reducidas que las concebían como órganos de colaboración de las autoridades; segundo, efectivamente fueron en su mayoría controladas por las autoridades y del Departamento y, tercer, su integración había sido ganada mayoritariamente por el partido hegemónico, que en otros beneficios las utilizaba como parte de su estructura partidista en épocas electorales.⁷³

En 1978 se realiza la tercera reforma de la Ley Orgánica la cual contemplaba la existencia de los órganos denominados “órganos de colaboración vecinal y ciudadana”, mismos que se integraron por los comités de manzanas, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En cada manzana del Distrito Federal se forma un comité de ciudadanos, designando entre ellos a uno que fungirá como jefe de manzana. Los diferentes

⁷¹ VILLORO, Luis, La reforma política y las perspectivas de democracia, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique (coordinadores); México, Hoy, Ed. Siglo veintiuno, 14ª ed., México, 1991, p. 351..

⁷² GONZÁLEZ BÁRCENAS, Facundo; Partidos políticos y representación en el Distrito Federal, en ALMARAZ MORENO, Valentín (editor); Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal, Colección sinergia/IEDF, México, 2006, p. 133.

⁷³ *Ibidem*, pp. 159-160.

comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integrarán las asociaciones de residentes correspondientes. (...) En cada uno de las delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se constituirá una junta de vecinos. Finalmente, el Consejo Consultivo del Distrito Federal, se integra por los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación.⁷⁴

Es interesante resaltar que la junta de vecinos de cada una de las dieciséis delegaciones contaron con facultades mínimas, pero a pesar de ello se encontraron facultadas para proponer al delegado medidas para mejorar los servicios, informar de problemas administrativos y opinar sobre asuntos de interés social. Este órgano de colaboración vecinal como espacio de participación institucionalizada careció de atribuciones ejecutivas y decisorias, porque al igual que el resto de los organismos vecinales, su opinión o sugerencia podía ser o no tomada en cuenta en la decisión gubernamental.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en teoría fueron diseñados para crear espacios para la participación y para la construcción de mecanismos comunicativos que ayudaran a mejorar el proceso de enlace entre los ciudadanos y el gobierno del Distrito federal.

La creación de estas instituciones representó sin duda una medida importante en cuanto a la apertura institucional de una estructura de gobierno que se había caracterizado por rigidez y centralización. Sin embargo, la función efectiva que estas cumplieron fue muy precaria, dado que sus atribuciones fueron sumamente restringidas. La función de casi todas éstas se circunscribía al plano de la consulta, recepción de información, emisión de opiniones y, en escasas ocasiones, a la formulación de propuestas, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del regente de acuerdo con sus respectivas competencias.⁷⁵

2.3. La creación de la Asamblea de Representantes en 1987

La década de los ochenta del siglo XX, fue un período en el cual paulatinamente la ciudadanía de la ciudad de México requería un cambio político en la capital. Los reclamos democráticos de la sociedad se generalizaron en todo el país, pero también el sistema político tuvo que ser frente a la aguda crisis económica, que debilitó su control político: “La crisis de 1982 marca el fin del proyecto que había

⁷⁴ AGUIRRE VIZZUETT, Javier; op. cit., pp. 133-134

⁷⁵ SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; op. cit., p. 210.

visto en la expansión del Estado la clave capaz de regenerar la viabilidad política."⁷⁶

En plena campaña presidencial el candidato del Partido Revolucionario Institucional, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ofertó al electorado, cambios sustanciales en el sistema político mexicano y una vez consumado su triunfo electoral, implementó una serie de reformas constitucionales como la reforma municipal, la reforma política y otras más, pero no contempló durante sus primeros tres años de gestión un cambio político del Distrito Federal.

A pesar de este contexto, se suscitaron dos hechos importantes que permitieron que esta inercia cambiara y marcara un gradual cambio político de la ciudad de México. Estos hechos fueron, primero, de carácter político que por primera vez en una elección el partido oficial predominante obtuvo el 43% de la votación total de los 40 distritos electorales del Distrito Federal, mientras que la oposición en su conjunto obtenía el 58%.

Los resultados de las elecciones para diputados y senadores para los 40 distritos electorales del Distrito Federal también fueron negativos en cuanto a la participación del Partido Revolucionario Institucional en la votación total, la cual declinó de 56% en 1966 a 43% en 1985 y sólo 31% en 1998.⁷⁷

El segundo, de índole natural, ocurrió con el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Este desastre arrasó construcciones, cegó miles de vida e inició la debacle del partido oficial dominante. Paradójicamente los primeros auxilios y apoyos para las víctimas y damnificados fueron prestados por la propia población de la ciudad de México.

La movilización de las semanas posteriores a los sismos derivó en un fenómeno de autoorganización y autorregulación social sin precedentes en la ciudad de México, con manifestaciones de carácter coyuntural que articularon el desorden inicial y encauzaron acciones de denuncia e impugnación contra la autoridad local y con efectos de largo plazo que dieron lugar al desarrollo de nuevas organizaciones

⁷⁶ HEREDIA, Blanca; Estructura política y reforma económica: El caso de México, en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito (compiladores), Ed. CIDE/Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2006, p. 188.

⁷⁷ WARD, Peter M.; México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano, Consejo para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, México, 1991, p. 121

sociales y ciudadanas, y la ampliación del espacio de intervención social en los asuntos públicos urbanos.⁷⁸

El desastre natural de 1985 deterioró la relación del gobierno con los habitantes de la Ciudad de México, puso en evidencia la negligencia y corrupción existentes en la administración capitalina e incrementó la desconfianza hacia el gobierno y al partido oficial en el Distrito Federal.

Estas dos circunstancias obligaron a la presidencia de la República a incluir dentro de su agenda el tema de la reforma política del Distrito Federal. En 1986, el presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado convocó a unas audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Durante el desahogo de los foros de consulta resurgió el reclamo popular de la apertura política, que otorgara el derecho de votar a los ciudadanos de la ciudad de México, para que ellos fueran quienes eligieran a sus autoridades del Distrito Federal. En esencia durante las audiencias públicas de consulta se distinguieron dos propuestas una sostuvo la posición oficial y otra el planteamiento de la oposición.

La propuesta oficial defendía la naturaleza político jurídica de excepción del Distrito Federal y además manifestaba que lo que exigía la ciudadanía eran mayores espacios políticos y canales de participación. La propuesta central de la presidencia de la República proponía formalmente la creación de un órgano legislativo integrado por una representación plural.

En cambio la oposición durante los foros de consulta en términos generales constituyó una idea homogénea en torno a la reivindicación de la prerrogativa de los ciudadanos de la ciudad de México de elegir directamente a sus gobernantes. En síntesis este planteamiento de la oposición estipulaba la creación del estado 32 de la federación con su correspondiente división de poderes.

⁷⁸ SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; op. cit., p. 224.

Sin embargo, en el desenvolvimiento de las audiencias públicas de consultas existieron diversas propuestas de los partidos de oposición. Por ejemplo el Partido Acción Nacional (PAN) proponía crear un congreso local, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) quería convertir a las delegaciones en municipio, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) para constituir el Estado de Anáhuac, etcétera.

Al término de las audiencias públicas de consulta sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal no se llegó a constituir un acuerdo básico entre la oposición y el gobierno en consecuencia, la presidencia envió su iniciativa de reforma del artículo 73 constitucional, para crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal y, asimismo, esta iniciativa presidencial contó con el apoyo mayoritario de la fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional.

Como resultado de la exigencia de cambio político en la capital de la nación, se crea en 1987, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por decreto del 10 de agosto de ese año.

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.⁷⁹

Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, es decir, tiene atribuciones meramente reglamentarias y no legislativas, a la par este órgano cuasi legislativo, tenía atribuciones de asesoría y gestión.

También esta nueva representación de la ciudad contó con las prerrogativas: a) de citar a servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de sus actividades; b) de recibir el informe por parte de quien designe el presidente de la República, sobre el estado que guarda la administración del Distrito Federal, en la apertura de sesiones ordinarias; c) de aprobar los nombramientos de los

⁷⁹ AGUIRRE VIZZUETT, Javier; op. cit., p. 192.

magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y d) de vigilancia en lo que respecta al ejercicio del gasto público local y su opinión en cuanto a esta, la cual remite anualmente a la Cámara de Diputados.

Así pues, la Asamblea que recién surge, tiene la misión histórica de sentar las bases en lo relativo a la vida jurídica de los habitantes del Distrito Federal, bases que seguramente las generaciones futuras habrán de perfeccionar con el fin de avanzar en el camino de la democracia.⁸⁰

La Asamblea de Representantes sin lugar a dudas contribuyó en el proceso de cambio político del Distrito Federal, al ser el primer órgano de representación ciudadana electo directamente por la ciudadanía de la ciudad de México, hecho que no ocurría desde la eliminación de las municipalidades en 1928.

Con los años posteriores a 1985 llegaría el momento de dar vida a las instituciones que acompañarían a este nuevo modelo participativo en lo social, lo electoral y lo gubernamental. Un modelo de gobierno para dar “servicio” y representación a una población con una nueva e incipiente cultura política: la participativa. Así, la sociedad mexicana del Distrito Federal encaró el final de una década crítica en lo económico y lo social, pero sobre todo ominosa para los ciudadanos en lo político, fortaleciendo el proceso de democratización de la Ciudad; lo hizo desplegando su propia novedad y acompañando las etapas de la reforma política y las instituciones que fueron siguiendo en ella.⁸¹

Sin duda el órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes, constituyó un esencial cambio político en el Distrito Federal. Si bien, su fundación fue un limitado cumplimiento a las exigencias de democratización del Distrito Federal, por parte de la Presidencia de la República, está no deja de ser un logro constitutivo de la recuperación de la ciudadanía de la ciudad de México para elegir a través del voto a sus autoridades locales.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 133-175

⁸¹ LARROSA HARO, Manuel; Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006), en ALMARAZ MORENO, Valentín (editor); Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal, Colección sinergia/IEDF, México, 2006, p. 218.

2.4. La reforma constitucional de 1993

Comenzaremos el estudio con la escisión de la Corriente Democrática que encabezaron Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez del Partido Revolucionario Institucional a mediados de 1987. Hecho que con el paso del tiempo fue de singular importancia para el cambio político del Distrito Federal.

En el proceso electoral federal de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas unificó el apoyo de los partidos de centro-izquierda para impulsar su candidatura común a la presidencia de la República, por medio del Frente Democrático Nacional. “La élite política disidente y su discurso encuentra una base social en un momento en que la izquierda, incluyendo el Partido Comunista, prioriza el reclamo democrático por el revolucionario y se fusiona con los ex priistas creando el Frente Democrático Nacional.”⁸²

La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 tuvo un importante apoyo de la ciudadanía en el centro del país y consecuentemente, el proceso electoral de 1988 paso a la historia por ser el primero competido en el sistema político mexicano. El Frente Democrático Nacional logró una histórica cantidad de votos que le restó al Partido Revolucionario Institucional.

Por primera ocasión el candidato a la presidencia de la República del partido oficial dominante, no contó con el mayor número de votos totales en el Distrito Federal.

En el Distrito Federal, éstas se expresaron en una importante pérdida de sufragios por parte del PRI y en un incremento notable a favor de los partidos integrantes del Frente Democrático Nacional (FDN) –Partido Popular Socialista (PPS), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Mexicano Socialista (PMS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)-. Ese incremento le permitió al FDN concentrar en el Distrito Federal la cuarta parte del total de sufragios que captó en el ámbito nacional.⁸³

⁸² LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio; Legitimidad y cambio del régimen político en México, en LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio y CAMOU, Antonio (coordinadores); Globalización, identidad y democracia México y América Latina, UNAM/siglo veintiuno editores, México, 2001, p. 210.

⁸³ PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe; Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997, IFE/UAM Xochimilco/FCE, México, 2000, p. 203

Los resultados de las elecciones de 1988, reflejan el hecho que la ciudadanía del Distrito Federal, escuchó y apoyó al Frente Democrático Nacional a pesar de las limitaciones que imponía el partido oficial dominante. El inesperado apoyo que recibió el Frente Democrático Nacional en los 40 distritos electorales del Distrito Federal fue utilizado por la oposición como argumento, para exigir a la presidencia de la República un cambio político en el Distrito Federal.

Es indudable que si los habitantes de la ciudad de México tuvieran la oportunidad de elegir a sus funcionarios gubernamentales a nivel local, al menos parte de la administración del DDF (probablemente una o dos delegaciones) habría sido puesta en manos de los partidos de oposición. Este sería el caso especialmente en las elecciones presidenciales de 1988, cuando Salinas (PRI) obtuvo resultados poco positivos en el área metropolitana con sólo 27% del voto en el Distrito Federal, en comparación con 49% de Cárdenas y su Frente (los resultados en el Estado de México fueron casi idénticos). El argumento de que el presidente es también el elegido por el electorado para la “gubernatura” del Distrito Federal ha perdido validez.⁸⁴

La presidencia de la República y el PRI se vieron obligados a continuar con el proceso de cambio político en el Distrito Federal iniciado en 1987, con los resultados adversos en la elección de 1994. “La reforma política con la que se comprometió el presidente Salinas desde el momento en que fue declarado vencedor y en que reconoció que había llegado el fin del “partido casi único” reservó un espacio para el asunto de la reforma capitalina.”⁸⁵

La reforma política del Distrito Federal volvió a la escena política hasta después de las elecciones de 1991, cuando el regente del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís en cumplimiento a la promesa presidencial sobre la reforma política de la ciudad de México se comprometió ante la Asamblea de Representantes a modificar la relación entre el gobierno y ciudadanía avanzando en el cambio de la elección directa de los gobernantes de la ciudad de México.

En seguimiento a lo expresado por el regente, en su comparecencia en la Asamblea de Representantes, se inició el debate sobre la reforma política del Distrito Federal, durante el período de tiempo comprendido entre el 26 de octubre

⁸⁴ WARD, Peter M.; op. cit., p. 121

⁸⁵ PESCHARD, Jacqueline; La reforma política de 1993, en VALDÉS, Leonardo (coordinador); Elecciones y partidos políticos en México, 1993, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1994, p. 244.

de 1992 al 23 de enero de 1993. Para desarrollar este debate el regente propuso una Mesa de Concertación para debatir exclusivamente la reforma del Distrito Federal. El debate fue intenso y nutrido en propuestas, pero sintetizando la oposición insistió en sus planteamientos para la transformación del Distrito Federal en el estado 32 y la libre elección de sus autoridades. En cambio el gobierno estableció la posibilidad de otorgar un mayor grado de participación ciudadana en las elecciones locales, pero sin transformar el Distrito Federal en un estado más de la federación.

La Mesa de Concertación resultó en realidad un seminario que permitió al gobierno y a los políticos compenetrarse con la muy compleja problemática del Distrito Federal por medio de 124 ponencias, pero no fue ahí donde se conformaron los acuerdos para la iniciativa de reforma, en primer lugar porque el PRD se retiró y en segundo, porque durante las 13 semanas que duró la consulta se fue reduciendo el interés por el debate tanto entre la opinión pública como entre los propios partidos políticos sentados allí. Ello aunado al hecho de que la polarización en torno al estado 32 estuvo presente durante todo el proceso de consulta pública, ya que la gran mayoría de los partidos de oposición se inclinaban con mayor o menor énfasis por esa solución. La especie de parálisis en la que cayó la búsqueda del acuerdo inter partidista obedeció también a las enormes resistencias que había dentro de la propia élite priísta.⁸⁶

Casi culminando las audiencias públicas de la mesa de concertación, el 13 de diciembre de 1992 los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convocaron a un plebiscito ciudadano para realizarse el 21 de marzo de 1993; el objetivo fue conocer la opinión de los ciudadanos respecto a la creación de una cámara de diputados local, así como la constitución del estado 32 en lugar del Distrito Federal.

Sin embargo, de los cuatro millones de ciudadanos que podían acudir a votar, sólo acudieron aproximadamente 332,000 ciudadanos, participación equivalente solo del 7% del padrón electoral del Distrito Federal. Pero de los ciudadanos que participaron en el plebiscito el 84% se pronunció a favor de la elección de los gobernantes y 66% optó por la creación del estado 32 de la federación. Lo realmente importante de este ejercicio ciudadano es su contribución a ser público el debate de la reforma política del Distrito Federal.

⁸⁶ Idem.

En el contexto de una Mesa de Concertación bloqueada por muchos lados, surgió la iniciativa del “plebiscito” por parte de un grupo de nueve asambleístas de distintos partidos políticos. Atendiendo a una de las acepciones del término plebiscito que se refiere a una consulta que carece de reglamentación, el llamado tenía dos objetivos explícitos: destrabar las posiciones encontradas de los partidos políticos, y sacar la discusión sobre la reforma capitalina del ámbito de las cúpulas políticas para llevarla al de los ciudadanos en la calle.⁸⁷

La iniciativa presentada por Manuel Camacho reconocía varias propuestas presentadas durante las audiencias públicas de la mesa de concertación, como: a) establecimiento de un gobierno democrático y representativo, 2) otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 3) redacción de un Estatuto especial para el Distrito Federal, 4) descentralización de las delegaciones, y 5) creación de órganos de participación ciudadana; lo que estaba pendiente era saber cómo se instrumentaría los cambios políticos y sus características definitiva.

Como era de esperarse, ante la falta de un acuerdo final en la mesa de concertación, la iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el presidente Carlos Salinas fue la que se discutió y a la postre la que se aprobó como la reforma política del Distrito Federal. Cabe aclarar que dicha reforma fue aprobada el 21 de octubre de 1993, con los votos a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y los partidos políticos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) votaron en contra por considerarla corta, insuficiente e inaceptable. Se modificaron los artículos 44, 73, fracción VI, 89, y 122 de la Constitución de los estados Unidos Mexicanos.

Las modificaciones constitucionales de 1993 suprimieron la reglamentación contemplada en el artículo 73 fracción VI, por lo que el artículo 122 se convierte en la base de la organización del Distrito Federal estableciendo disposiciones relativas a su gobierno y a los órganos encargados del mismo.

⁸⁷ Idem.

El artículo 122 constitucional es sin duda el más amplio en este proceso de reforma para mejorar la estructura del Distrito Federal y en él se definió que la ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo se enuncian como órganos de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia. “El otro punto importante de avances fue que la Asamblea de Representantes adquiriera, después de los comicios de 1994, las atribuciones legislativas que hasta ese momento habrán estado a cargo de la Cámara de Diputados.”⁸⁸

Con la reforma de 1993, se estableció la existencia de un sistema de distribución de competencias compartido entre el Congreso de la Unión y la Asamblea, y, en consecuencia, se definió un régimen de facultades legislativas expresas y restrictivas para la Asamblea, conservando el Congreso de la Unión la competencia residual en todas aquellas materias no legisladas expresamente por la Asamblea.

El nuevo diseño institucional del gobierno capitalino, a pesar de que no corresponde a las expectativas de los partidos de oposición –los cuales consideran la reforma del D.F. algo muy incompleto que deja pendiente la restitución cabal de los derechos capitalinos-, tiene implicaciones políticas de primer orden. En primer lugar, la reforma significa un esfuerzo descentralizador, porque reserva un espacio de competencias al poder local, a partir de la diferenciación del poder federal. Más importante aun es que se trata de una herramienta para recortar el poder presidencial, pues la jefatura del Distrito Federal ya no será un puesto delegado –en la medida que el nombramiento de su titular por el presidente estará sujeto a ciertas condiciones y ratificaciones obligadas- y el presidente no tendrá facultades absolutas para remover el jefe de gobierno capitalino.⁸⁹

Creemos que si bien se puede discutir el alcance de la reforma en cuanto a la elección indirecta del jefe de Gobierno del Distrito Federal, no puede dejarse de señalar como un avance. La elección indirecta del jefe de Gobierno del Distrito Federal consistió en la facultad del presidente de la República de nombrar al titular del órgano de gobierno ejecutivo local entre algunos de los asambleístas,

⁸⁸ ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y KRAVZOV APPEL; Esther, Los idus de agosto en el Distrito Federal, en LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (coordinadores); Elecciones y partidos políticos en México, 1994, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1994 , pp. 143-144.

⁸⁹ PESCHARD, Jacqueline; op. cit., p. 247.

diputados o senadores electos en el Distrito Federal, del partido que por sí solo obtuviera el mayor número de integrantes en la Asamblea de Representantes.

Otro avance que permitió la reforma de 1993 fue la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por parte del Congreso de la Unión. Con la expedición de dicho ordenamiento el Congreso de la Unión establecería las bases institucionales para la constitución de un gobierno local para el Distrito Federal.

La reforma política del Distrito Federal de 1993 fue el resultado de modificaciones constitucionales que introdujeron cambios en el diseño de gobierno de la ciudad. Uno de los más importantes fue el de facultar al Congreso para expedir el estatuto de Gobierno del D.F. (ordenamiento jurídico inexistente hasta antes de la reforma) El estatuto fijó entre otras, las bases para la integración en cada una de las “demarcaciones territoriales” (delegaciones) del Distrito federal los llamados Consejos Ciudadanos. El estatuto los aprobó como una nueva modalidad de participación vecinal para la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o “aprobación” de los programas delegacionales del Distrito Federal, los cuales estarían integrados por los consejeros ciudadanos delegacionales, figuras que serían electas en comicios populares por sufragio directo en la capital del país. Las elecciones de estos nuevos representantes políticos se previeron originalmente para el mes de junio de 1995.⁹⁰

En concreto, con la reforma al artículo 122 constitucional y la promulgación del Estatuto de Gobierno le otorgaron al Distrito Federal la oportunidad de ejercer cierto grado de autonomía, toda vez que constituyeron el marco jurídico que habría de delinear la estructura, organización y distribución del poder entre los poderes Federales y los órganos locales, en esta tesitura, los avances fueron significativos.

2.5. La reforma política de 1996

El sistema político mexicano se cimbró por dos acontecimientos en el primer semestre de 1994: 1) el levantamiento armado del ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el 1º de enero y 2) el asesinato en Tijuana del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio.

A pesar de estos dos acontecimientos las elecciones federales de 1994, se realizaron con cierta normalidad. “Muchos creyeron que las elecciones de 1994

⁹⁰ LARROSA HARO, Manuel; El D.F. en 1995: Las elecciones de consejeros ciudadanos del 12 de noviembre, en LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (coordinadores); Elecciones y partidos políticos en México, 1995, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1998, p. 83.

terminarían en un desastre sangriento. Otras que serían las más sucias de la historia. En realidad resultaron limpias, reñidas y ordenadas."⁹¹

En dichas elecciones de 1994, el PRI obtuvo el triunfo electoral, pero con la crisis económica, provocó una crisis política. Esta crisis obligó al presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León convocar en 1995 a los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión (Partido Revolucionario Institucional -PRI-, Partido Acción Nacional -PAN-, Partido de la Revolución Democrática -PRD- y Partido del Trabajo -PT-) para iniciar una reforma política de índole electoral, que con el paso del tiempo abarcaría también la del Distrito Federal.

En esta ruta, el 17 de enero de 1995, se firmó un documento titulado "Compromisos para un Acuerdo Nacional" en la residencia oficial de Los Pinos, por los dirigentes de estos partidos y el propio presidente como testigo de honor, con un conjunto de compromisos en torno a la reforma electoral tanto en el nivel federal como en el local, incluyendo el Distrito Federal, así como en torno a la resolución de los conflictos poselectorales aún pendientes⁹²

La convocatoria presidencial para iniciar negociaciones para la reforma política, se desarrollaría durante todo 1995. En el caso concreto del cambio político de la capital del país, también sería abordado en una mesa, sin embargo la proximidad de la elección de los integrantes de los Consejos Delegacionales y el temor fundado de una derrota electoral del PRI, se hizo complicado dichas negociaciones.

Con la crisis económica como factor primordial de 1995, existía una latente posibilidad de que el PRI sufriría importantes derrotas en la elección de los consejeros ciudadanos, por lo que este instituto de manera unilateral, sin consenso con los partidos de oposición eliminó la intervención de los partidos políticos. Además reglamentaron la figura de los consejos ciudadanos, en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 1995).

⁹¹ ORTIZ PINCHETTI, Agustín; *La democracia que viene*, Ed. Grijalbo, México, 1994, p. 124

⁹² BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier; 1995: *La reforma electoral inconclusa*, en LARROSA, Manuel y ESPINOZA, Ricardo (coordinadores); *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1999, p. 22.

En cuanto a la figura de los consejeros, es importante señalar que la LPC en ningún momento se refiere a ellos como autoridad, pero las atribuciones que se les otorgan en la misma legislación sí lo son. Tal ambivalencia se debe, entre otras razones, a que antes de 1993 no existía la figura jurídica de los Consejos y sus consejeros y, a la hora de crear éstos resultaron una mezcla de dos diseños “corrientes” de autoridad/órgano.⁹³

De conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en cada delegación se integraría mediante elección directa de los ciudadanos un Consejo de Ciudadanos, como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana. Esta figura de representación tenía la facultad de aprobar supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales en materia de seguridad pública, servicio de limpias, agua potable, protección civil, atención social, parques y jardines, alumbramiento público, pavimentación y bacheo, recreación, deporte, equipamiento, y mercados. También podría intervenir en la gestión ante la delegación.

Como lo establecía la Ley de Participación Ciudadana, del 12 de noviembre de 1995 se eligieron los consejeros ciudadanos, con una participación ciudadana del 20% del padrón, lo que se tradujo en un abstencionismo del 80%.

Las elecciones para elegir a los consejeros se realizaron en junio de 1995. Votaron 1,125,878 ciudadanos del padrón de 5,441,782, es decir, 20.7% de participación. Los consejos de ciudadanos estuvieron en funciones hasta 1997, ya que por acuerdo del 13 de noviembre de 1996, en el contexto de negociación de la reforma política a nivel federal, el Congreso de la Unión determinó que éstos desaparecieran para ese año. Apenas y funcionaron un año y siete meses.⁹⁴

La escasa participación en las elecciones para elegir a los consejeros se debió a una serie de circunstancias, pero creemos que dos fueron determinantes: 1) el desconocimiento de la población de la ciudad de México, para que servía el consejero ciudadano, y 2) la eliminación de la participación de los partidos políticos en la elección de la figura de consejero.

Como se estableció anteriormente el temor de una posible derrota del PRI en las elecciones de los consejos ciudadanos, llevo a este instituto a utilizar su mayoría en la Cámara de Diputados para reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito

⁹³ LARROSA HARO, Manuel; op. cit., p. 86.

⁹⁴ SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; op. cit., p. 230.

Federal a efecto de excluir a los partidos políticos de las elecciones de los consejeros ciudadanos.

Con esta decisión el PRI, postergo la contienda electoral con los otros partidos políticos, pero esta circunstancia era momentánea, porque la reforma de 1993, tendría que competir en la elección indirecta del jefe del Distrito Federal en 1997.

La elección del Jefe del Distrito Federal convenida para 1997, de conformidad a lo establecido por el artículo 122 constitucional y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, era un hecho inminente, pero la oposición comprendía que la escasa participación ciudadana en las elecciones de consejos ciudadanos era una oportunidad puntual para comenzar las negociaciones de una nueva reforma para el Distrito Federal.

La negociación para la reforma política del Distrito Federal inicio su discusión unos días después de celebrada la elecciones de consejos ciudadanos y formalmente comenzaría con los trabajos de la denominada reforma política del Estado en la cual el presidente de la República y los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión establecieron como resultado de estos trabajos la Mesa Central para la reforma Política del Estado, en la cual se abordaron entre otros temas la reforma electoral y la reforma política del Distrito Federal.

Ya casi al finalizar el mes de octubre se reinstaló la mesa principal del diálogo, con el nuevo secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet. El 21 de noviembre se acordó, entre las dirigencias de los cuatro partidos con representación parlamentaria y el secretario de Gobernación la instalación de diez mesas de trabajo, entre las cuales se encuentra la de la reforma electoral, la cual se instaló el 4 de diciembre. Al finalizar el año eran pocos los puntos de acuerdo derivados del trabajo de las mesas. Sin lugar a dudas, el más relevante se refiere a la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal por voto secreto y directo para el año de 1997, propuesta que había sido enarbolada durante muchos años por la oposición y que ahora el propio PRI se esforzaba por presentar como propia.⁹⁵

Conforme a los mecanismos establecidos por los participantes de la Mesa Central para la reforma política del Estado, para febrero de 1996 ya existía acuerdos básicos sobre la reforma política del Distrito Federal.

⁹⁵ BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier; op. cit., pp. 25-26.

Como objetivos básicos de la Reforma Política del Distrito Federal, desde el inicio mismo de las deliberaciones, fueron asumidos los siguientes. (...) 1. Preservar la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República. (...) 2. Homologar los derechos políticos de los ciudadanos de esta Entidad, como las que ejercen quienes residen en los Estados de la Federación. (...) 3. Establecer un sistema de equilibrios entre la competencia atribuida a los Poderes de la Unión y la que, por atender a la satisfacción de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal, debe corresponder a órganos representativos directamente vinculados con ese entorno de intereses locales. (...) 4. Hacer compatible la apertura de esas vías de representación política y ejercicio democrático de las funciones públicas, con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el mejoramiento de la eficiencia administrativa y de servicios en la Ciudad en sus diversos niveles y estructuras.⁹⁶

El proceso de trabajo de la reforma política del Distrito Federal fue intenso y difícil, porque, en varios momentos estuvo a punto de fracasar, por las diferencias entre el gobierno y los partidos políticos, pero al final, los actores reconocieron la importancia de llegar a un acuerdo básico y por consecuencia por primera ocasión se dio un consenso de todos los participantes.

En julio de 1996, en un acto en el Palacio Nacional se dio a conocer a la opinión pública la iniciativa lograda por el presidente de la República y los partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PT) para reformar la Constitución en materia político-electoral. Dentro de esta reforma se incluía la modificación del diseño político para el Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1996 previa discusión, aprobación y ratificación por las legislaturas de los Estados fue publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma política de 1996 no modifica el artículo 44 constitucional, por lo que la Ciudad de México conserva su carácter de sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, y así lo confirma el artículo 122 constitucional en que se menciona que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales en primer lugar, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Siendo las autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

⁹⁶ SALAZAR TOLEDANO, Jesús; La reforma Política del Distrito Federal, INAP, serie Praxis 93, México, 1996, p. 29.

La reforma constitucional de 1996 tuvo varios avances sustanciales en materia de representación política en el ámbito local, siendo tal vez el más importante la instauración de la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se establecía en el artículo 122 constitucional, que el titular del ejecutivo local, recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería realizada por primera vez en 1997 y por única ocasión, el período de duración de este cargo político, tendría una duración de tres años y a partir del 2000 sería por un período de seis años.

Otra modificación al artículo 122 constitucional fue la elección indirecta de los delegados del Distrito Federal en 1997. Se instruía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997, para enviar una propuesta de nombramiento para cada uno de los titulares de las delegaciones a la Asamblea Legislativa para su ratificación. Pero a partir del 2000 la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales sería de forma directa a través del voto ciudadano.

Lo referente al órgano legislativo local dejó de ser la Asamblea de Representantes para convertirse en la Asamblea Legislativa y sus integrantes serían diputados electos de forma directa. Se le reconocía su capacidad legislativa y por ende se le facultaba para: expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, nombrar a quién debe sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno, Legislar en materia de Administración pública local, legislar en las materias civil y penal, presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

3. Delegaciones del Distrito Federal: propuesta de cambio político

En este capítulo trataremos temas como las elecciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; entre otros puntos se discutió la integración de los órganos de gobierno de las delegaciones. Estudiaremos las facultades vigentes del Jefe de Gobierno y de los jefes delegacionales. Examinaremos el proyecto de reforma constitucional de 2001 presentado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión. Se analizará la reforma política del Distrito Federal en el contexto del llamado *Pacto por México*. Se revisarán también las iniciativas presentadas en 2010, la primera de la senadora María de los Ángeles Moreno, la segunda del C. Obdulio Ávila, presidente del PAN-DF y la tercera de los senadores José González Morfín (PAN), Carlos Navarrete Ruíz (PRD), Arturo Escobar y Vega (PVEM), Luis Maldonado Venegas (Convergencia) y Alejandro González Yañez (PT). Y Señalaremos el panorama de la reforma política del Distrito Federal.

3.1. Consideraciones previas

Las reformas políticas del Distrito Federal de 1987, 1993 y 1996 significaron el otorgamiento de plenos derechos a sus ciudadanos, y aumentaron la posibilidad de goce de éstos. Estas modificaciones fueron conformando un sistema de representación en el ámbito local, el cual, sin embargo, no ha encontrado plena autonomía.

La representación política mediante elecciones fue inaugurada para diputados locales (1988), Jefe de Gobierno del Distrito Federal (1997) y jefes delegacionales (2000). “La elección del gobierno de la ciudad de México abrió un nuevo escenario de competencia para los partidos políticos;”⁹⁷ pues marcó la posibilidad de alternancia de partidos políticos en el poder, desde 1997. Estas reformas dieron origen, también a la creación de instrumentos jurídicos normativos como el artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁹⁷ REYES GARCÍA, Luis; El partido de la Revolución Democrática en el año del ascenso electoral, en LARROSA HARO, Manuel, Elecciones y partidos políticos en México, 1997, Ed. UAM/CEDE, México, 2001, p. 101.

Entre 1988 y 1999 se discutió una vez más la organización constitucional de la forma de Gobierno del Distrito Federal, a partir de la necesidad de resolver cuestiones que quedaron pendientes después de la reforma política de 1996 como el diseño de integración, funcionamiento y facultades de los órganos de gobierno de las delegaciones que se eligieron por voto directo en 2000.

Los cambios surgidos de la reforma de 1996 y los resultados de la elección intermedia de 1997 dieron lugar a la conformación de una Cámara de Diputados en donde el PRI perdió la mayoría calificada. En el Distrito Federal ganó la elección a Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD logró la mayoría en la Asamblea Legislativa. En ese contexto institucional y bajo el control absoluto del de los órganos de gobierno locales por el PRD, el 26 de febrero de 1998 dan inicio los trabajos sobre la reforma política del Distrito Federal.

Para 1999 el debate de la reforma al Estatuto de Gobierno se centró en torno a la naturaleza política que deberían tener las demarcaciones territoriales y dichas discusiones fueron apresuradas, pues la Constitución señalaba que la primera elección directa de los jefes delegacionales se debería realizar en 2000; así, los cambios implicaron la definición de las facultades y competencias que deberían tener dichos órganos de acuerdo con su nueva denominación electiva.

La redacción en plural de lo referente a la elección de los titulares dejaba margen a la interpretación del precepto constitucional a lo que se dispusiera en el Estatuto de Gobierno y las leyes, en este caso, la Ley Electoral y Ley de la Administración Pública del DF. Como puede observarse, La Constitución deba un margen estrecho, pero margen al fin, para instituir órganos de gobierno en las delegaciones de carácter colegiado y con cierto grado de descentralización, pero esto era imposible sin una reforma al Estatuto de Gobierno del D.F., cuyas modificaciones corresponden al Congreso de la Unión, en donde si bien una coalición opositora al PRI podría formar mayoría en la Cámara de Diputados, el PRI, al conservar la mayoría absoluta del Senado, tuvo la capacidad de vetar cualquier proyecto con el que no estuviera de acuerdo.⁹⁸

Las mesas de trabajo instaladas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se dividieron en tres: Ley Electoral, Ley de Participación Ciudadana y la Organización Jurídico-Política del Distrito Federal. En la última de estas mesas de trabajo las

⁹⁸ MARVAN LABORDE, Ignacio; La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano, Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 130, México, 2001, p. 50.

propuestas fueron negociadas intensamente por los partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre el diseño de integración, funcionamiento y facultades de los órganos de gobierno de las delegaciones.

Reviste particular importancia la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno aprobada por la Asamblea Legislativa, en donde se propuso que las delegaciones pasaran a ser organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio llamadas alcaldías, similares a los actuales municipios pero no iguales. Asimismo, que a cargo de la titularidad de las demarcaciones territoriales se eligieran cuerpos colegiados, es decir, la creación de Concejos de Gobierno en cada una de las Delegaciones políticas, presididos por un Alcalde, que sería el que encabezara la planilla ganadora, elegidos por el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, e introduciendo también el principio de representación proporcional en su integración, cuya duración del mandato fuera de tres años sin posibilidad de reelección inmediata; asimismo, se propuso que los Consejos de Gobierno tuvieran la facultad de iniciativa de ley ante la Asamblea Legislativa en lo relativo a la administración pública de la Alcaldía respectiva.⁹⁹

Dicha iniciativa una vez aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa, fue presentada ante la Cámara de Diputados el 13 de septiembre de 1999 para su estudio y revisión. La iniciativa fue turnada a la Comisión del Distrito Federal, donde se realizaron algunas modificaciones antes de presentarla ante el pleno, entre las que destacan las siguientes:

a) la administración pública contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se denominará concejo político-administrativo; b) los consejos político-administrativos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, introduciéndose también el principio de representación proporcional; c) los consejos político-administrativos funcionarán como órganos colegiados y sus resoluciones se tomarán por mayoría; cada consejo político contará con un presidente; d) la denominación final de cómo llamar a las demarcaciones territoriales y al presidente del consejo-político de cada una de ellas, lo deja para ser definido en la ley correspondiente, o sea, en la ley orgánica de la administración pública del DF; e) las demarcaciones territoriales, no podrán ser consideradas órganos desconcentrados ni entidades descentralizadas, sino como una figura específica creada solamente para el DF.¹⁰⁰

La Cámara de Diputados aprobó, por la mayoría de sus miembros, la iniciativa de ley en sesión celebrada el 23 de septiembre de 1999, turnándola a su vez para su estudio y dictamen al Senado de la República; éste recibió y ordenó turnar a

⁹⁹ Iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa, 7 de septiembre de 1999, México.

¹⁰⁰ Iniciativa de Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 23 de septiembre de 1999, México.

comisiones la iniciativa de ley enviada por la Cámara de Diputados, en sesión celebrada el 24 de septiembre del mismo año.

Asimismo, el 21 de septiembre de 1999 los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Héctor Ximénez González y Víctor Hugo Islas Hernández, pertenecientes al grupo parlamentario del PRI, presentaron ante el Senado de la República dos iniciativas relativas a las demarcaciones territoriales. La primera proponía la reforma de varios artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en la que determinaba que al frente de los órganos político-administrativos estuviese un titular, unipersonal, elegido de forma universal, libre, secreta y directa, señalando duración, requisitos para ser titular, regulación de ausencias temporales y absolutas y separación del cargo.

La segunda iniciativa, de los senadores del PRI, contenía también reformas al Estatuto de Gobierno en lo concerniente a la competencia de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, las facultades de los titulares de dichos órganos, la responsabilidad de dichos titulares, el aspecto patrimonial de los órganos y la instauración de un Consejo de Gobierno y Hacienda del Distrito Federal.

La minuta de la Cámara de Diputados y las iniciativas de los senadores fueron objeto de un dictamen en conjunto elaborado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Estudios Legislativos del Senado de la República. En donde se determinó que la titularidad unipersonal de las Delegaciones era la opción más factible para mantener la gobernabilidad de la ciudad y hacer posible de inmediato la elección de dichos titulares en el año 2000, tomando en consideración el apremio de los tiempos en los procesos electorales del Distrito Federal. Asimismo, se mantuvo el carácter desconcentrado con facultades delegadas para los órganos político-administrativos o Delegaciones políticas.¹⁰¹

La Cámara de Senadores aprobó el 7 de octubre de 1999, el dictamen del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya minuta remitió a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión. El mismo 7 de octubre fue recibido en la Cámara de Diputados el

¹⁰¹ Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 7 de octubre de 1999, México.

Proyecto de Decreto de reformas y adiciones, y se turnó a la Comisión del DF para su estudio y dictamen.

En el Proyecto se destaca:

- Que los órganos político-administrativos se denominarán delegaciones, cuyo número, ámbito territorial e identificación nominativa serán definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Que al frente de las delegaciones estará un titular, denominado genéricamente jefe delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, sin posibilidad de reelección inmediata.
- Se especifica el régimen de las ausencias del Jefe delegacional, y se determinan las causas graves y el procedimiento para remover a los jefes delegacionales.
- Destacan disposiciones que regulan las relaciones entre los órganos de gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales, tales como que éstos últimos deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y las demás autoridades jurisdiccionales. Asimismo, se precisan los ámbitos de competencia material de las delegaciones.

Por consiguiente, los diputados integrantes de la Comisión del Distrito Federal consideraron que la responsabilidad unipersonal de los titulares de las Delegaciones políticas del Distrito Federal no es un tema cuya discusión esté concluida. Siendo necesario mantener la estabilidad y unidad de la Administración Pública del Distrito Federal y hacer posible la elección de los titulares de los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales en el año 2000.

Por las razones expuestas y con base en la valoración que se realizó al Proyecto de Decreto remitido por el Senado de la República, la Comisión del Distrito Federal sometió a la consideración del Pleno de la Cámara la aprobación de dicho Proyecto.

Por lo tanto, el Proyecto de Decreto de reformas a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue aprobado por la Cámara de Diputados el 12 de octubre de 1999¹⁰² y remitido al Presidente de la República para su publicación, que se verificó el 14 de octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, siendo el texto que actualmente rige al Distrito Federal.

3.2. La función ejecutiva y la administración pública del Distrito Federal

Como hemos establecido en el presente trabajo de investigación, el Distrito Federal es una entidad federativa *atípica*, diferente a la naturaleza jurídica de los Estados; en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula cuales son los órganos de gobierno propios de esta entidad federativa y concretamente son consignados en el artículo 122 constitucional.

Cabe señalar que la fórmula establecida para que pudieran coexistir los poderes federales y locales fue que el Distrito Federal contara con órganos de gobierno, denominado autoridades, a las cuales no se les dio la calidad de poder. En este contexto, a cada uno de los Poderes Federales les corresponde regular todas aquellas materias que no le confieren expresamente al Distrito Federal dentro del texto constitucional. Los órganos de gobierno local del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia y tienen expresamente delimitado sus funciones en la Constitución.

La Constitución Política establece, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, además ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección (artículo 122, párrafo cuarto y base segunda, frac. I).

La Constitución planteó un cambio significativo al establecer que el electorado de la ciudad de México elija por voto universal, libre, directo y secreto al titular del Poder Ejecutivo local. La elección directa del Jefe de Gobierno dio fuerza política y

¹⁰² Dictamen que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 12 de octubre de 1999, México.

legitimidad para gobernar a quién ostente el cargo, así como mayores atribuciones, ya que algunas de las facultades que anteriormente pertenecían al Presidente de la República, se le transfirieron al Jefe de Gobierno.

Asimismo, atendiendo al principio de coexistencia de los poderes federales y locales en el Distrito Federal, se siguió confiriendo al Presidente de la República, el mando de la fuerza pública y la facultad para enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Abundando sobre este aspecto, recordemos que el artículo 73 constitucional fracción VIII establece que será el propio Congreso de la Unión quien deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, los cuales deberán ser incluidos debidamente en la ley de ingresos. Asimismo, el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado; asimismo, el Jefe del Distrito Federal informará a la Asamblea Legislativa, al rendir la cuenta pública.

La organización de la Administración Pública del Distrito Federal será por medio de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como por los órganos político-administrativos en cada demarcación territorial.

La administración central del Distrito Federal se encuentra integrada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Movilidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; Secretaría de

Protección Civil; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.; y Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 15)

Así mismo cuenta con órganos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine, y con la administración pública paraestatal; integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Dentro de la administración pública del Distrito Federal se consideran los órganos político- administrativos, denominados delegaciones.

3.3. Facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno

Entre las facultades y obligaciones que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, destacan las siguientes: a) cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; b) promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles; pero si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno; c) presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; d) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; e) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; f) las demás que le confiera la

Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. II).

Corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno la facultad de iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal (artículo 122 constitucional, base primera, frac. V, inciso b, párrafo segundo).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno amplía las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno destacando de entre ellas las siguientes: a) formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República; b) nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto; c) nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno; d) proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y someter dichas propuestas y designaciones a la Asamblea Legislativa para su ratificación; e) proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; f) enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior; g) someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Distrito Federal; h) presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal; i) remitir a la Asamblea Legislativa, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal; j) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes: 1) el establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal; 2) el nombramiento y remoción libre de los servidores

públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal; 3) determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención, y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas; asimismo, se señala que las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias; k) administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, leyes y reglamentos de la materia; l) celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado; m) proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones; n) formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; ñ) informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal, e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública (Estatuto de Gobierno, artículo 67).

3.4. Delegaciones del Distrito Federal

Establece la Constitución que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará, respecto a la organización de la administración pública local, a lo siguiente: a) determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; b) establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; c) fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y d) los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma

universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley (artículo 122 constitucional, base tercera).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno señala que la administración pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos del Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente delegaciones. La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el número de delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa (Estatuto, artículo 104).

Asimismo, la Ley Orgánica señala que en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la administración pública central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal, y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica (Ley Orgánica, artículo 2, párrafo tercero y artículo 37).

Se establece que el jefe delegacional durará tres años en el cargo, y especifica los requisitos que deberá cubrir el aspirante, que son: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos; b) tener por lo menos veinticinco años el día de la elección; c) ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección; y d) cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del Estatuto de Gobierno (Estatuto, artículo 105).

Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de jefe delegacional. Asimismo, los jefes delegacionales rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa (Estatuto, artículo 106).

Los jefes delegacionales electos popularmente podrán ser reelectos para el periodo inmediato, a partir del proceso electoral de 2018. (Estatuto, artículo 105, último párrafo).

La elección directa de los jefes delegacionales, ha sido un gran paso hacia la autonomía política del Distrito Federal, además de ser un reclamo añejo y permanente de los partidos políticos.

Las delegaciones también denominadas como órganos políticos administrativos, son órganos claramente diferenciados de los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados de la administración pública del Distrito Federal, pero en forma errónea se establece en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno. Por tal situación creemos conveniente hacer la diferencia entre las Delegaciones y los órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

Los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales tienen una naturaleza jurídica diferente a los órganos desconcentrados, así comenzaremos por mencionar que el artículo 87 del Estatuto de Gobierno establece en su primer párrafo que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, en su párrafo segundo encontramos que la Jefatura de Gobierno del Distrito federal, las Secretarías y otras dependencias que determina la ley (Ley Orgánica) conforman la Administración Pública centralizada. En un tercer párrafo encontramos a los órganos-administrativos que existirán en cada una de las demarcaciones territoriales con atribuciones propias que les otorga el mismo Estatuto y otras leyes. Por otra parte el artículo 91 del Estatuto de Gobierno dispone que el Jefe de Gobierno tiene la facultad de constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y cuyos titulares serán nombrados y removidos libremente por el propio Jefe de Gobierno.

La Ley establece que el Distrito Federal se dividirá en 16 Demarcaciones Territoriales, denominadas de la siguiente forma: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco (Ley Orgánica, artículo 10).

Los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior (Ley Orgánica, artículo 38).

La Asamblea Legislativa tiene la facultad para remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto de Gobierno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad (Estatuto, artículo 42, frac. XXVII).

Las causas graves que pueden motivar la remoción de los delegados son, principalmente, las siguientes: a) por violaciones sistemáticas a la Constitución, al Estatuto de Gobierno o a las leyes federales y del Distrito Federal; b) por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad; c) por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal; d) por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; e) por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión (Estatuto, artículo 108, fracciones I-VIII).

La Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el jefe delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato. En caso de remoción del jefe delegacional, la Asamblea Legislativa designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, al sustituto para que termine el encargo (Estatuto, artículo 108, párrafo décimo).

3.5. Facultades de las delegaciones del Distrito Federal

Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes (Estatuto, artículo 117).

A continuación realizaremos un breve estudio del artículo 117 del Estatuto de Gobierno donde se señalan las atribuciones de las delegaciones. La fracción I del artículo 117 de dicho ordenamiento se les reconoce la dirección o conducción a los jefes delegacionales de la administración pública de su circunscripción territorial. La administración pública es la coordinación de los diversos recursos para alcanzar las metas trazadas por su titular y en el caso de las delegaciones es responsabilidad de los jefes delegacionales tutelar y procurar el buen funcionamiento y uso de los recursos para cumplir con sus metas procurando la satisfacción de las necesidades de la población correspondiente a su demarcación.

La fracción II del artículo 117 del Estatuto de Gobierno se establece la atribución de las delegaciones para prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales.

Al respecto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se le confiere a las delegaciones la prestación de distintos servicios públicos. Podemos señalar que dentro de las facultades señaladas en el artículo 39 de la Ley Orgánica se destacan los servicios públicos delegacionales siguientes: 1) alumbrado público; 2) limpia y recolección de residuos sólidos; 3.) vialidades secundarias; 4) parques y jardines y 5) agua potable y alcantarillado.

La prestación de servicio de alumbrado obedece a la necesidad que tienen los ciudadanos de desplazarse en lugares iluminadas con plena seguridad y protección de su integridad.

Debido a su importancia, el servicio público de limpia en sus etapas de barrido de las áreas comunes y vialidades secundarias, la recolección de los residuos sólidos, su transporte a las estaciones de transferencia, está a cargo de las delegaciones. Esta actividad es de suma importancia para la salud pública puesto que los residuos son considerados agentes contaminantes y de impacto negativo al medio ambiente por lo que este servicio se debe de prestar de manera rápida y constante.

El servicio público de agua potable y alcantarillado es esencial para toda la población. El agua potable es un servicio público cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes secundarias de agua. El alcantarillado es un servicio público que tiene como función el alojamiento de aguas residuales o servidas a las redes secundarias de drenaje.

Las delegaciones tienen la atribución de ejecutar la obra pública para construir, rehabilitar y mantener las vialidades, así como los parques públicos y jardines. y demás áreas verdes que integran a la demarcaciones territoriales.

Los servicios públicos que están a cargo de las delegaciones, siempre deben observar la limitante de su asignación presupuestal. La fracción III del artículo 117 del Estatuto de Gobierno se le faculta a los jefes delegacionales para participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones y con el

gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables.

Las delegaciones dentro de su limitada autonomía tienen la posibilidad de determinar conforme sus recursos y en beneficio de la población, en acuerdo con otras delegaciones o con el gobierno central la realización de obras necesarias y que se encuentren dentro de su competencia.

La fracción IV del artículo 117 del Estatuto de Gobierno se establece la limitación de las delegaciones para opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los de convenios de coordinación que celebren la Jefatura de Gobierno, la federación u otra entidad (como municipios) en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública etc.

La fracción V del artículo 117 del Estatuto de Gobierno se establece la facultad de las delegaciones para otorgar y revocar, en su caso, las licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables.

La fracción VI del artículo 117 del Estatuto de Gobierno se establece la facultad de las delegaciones de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos. Se consigna la facultad de imponer a las personas físicas o morales las sanciones administrativas por infracciones que hayan cometido al no observar lo dispuesto en la normatividad aplicable al caso concreto. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el caso que una persona abra un negocio de jarcería, sin haber obtenido la declaración de apertura en la ventanilla única delegacional, que se necesita para iniciar actividades y al constituir esta omisión comete una infracción a la Ley de Establecimientos Mercantiles y al tener conocimiento de ello la delegación iniciara un procedimiento administrativo que culmina con una sanción.

La fracción VII del artículo 117 del Estatuto de Gobierno establece la prerrogativa de los jefes delegacionales de proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de

programas operativos anuales y de presupuesto de las demarcaciones territoriales. Esta atribución se encuentra relacionada directamente con la fracción XII del artículo 67 del Estatuto, donde se consigna la facultad del Jefe de Gobierno debe presentar ante la Asamblea Legislativa, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos, para su estudio y aprobación. Se infiere que los jefes delegacionales deberán proponer al Jefe de Gobierno el proyecto de presupuesto anual de los órganos político-administrativos, para que a su vez, este lo incluya en el proyecto de egresos de la entidad.

El artículo 112 del Estatuto de Gobierno establece que la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

Las delegaciones tienen la facultad de ejercer con autonomía de gestión sus presupuestos, pero tiene la obligación de informar al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestales para los efectos de la Cuenta Pública. Las transferencias presupuestales que no afecten programas prioritarios pueden ser hechas por el jefe delegacional informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

La fracción VIII del artículo 117 del Estatuto de Gobierno establece coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación.

La fracción IX del artículo 117 del Estatuto de Gobierno establece la facultad de designación de los servidores públicos de la delegación. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el jefe delegacional.

Al respecto el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que se auxiliaran para el despacho de los asuntos de su

competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamento.

Estas facultades enumeradas son ejercidas por los jefes delegacionales de forma discrecional porque es la decisión de éstos la que determina en qué lugar de la circunscripción territorial (colonias, pueblos, barrios) se prestaran los servicios públicos que pueden otorgar y ejecutar los órganos político-administrativos en ejercicio de la autonomía de gestión de sus presupuestos limitados por las facultades presupuestales del Jefe de Gobierno.

3.6. Proyecto de reforma constitucional de 2001

El proyecto de Reforma Constitucional de 2001 fue producto de los trabajos realizados desde el mes de marzo hasta noviembre de ese año, por la representación de la Asamblea Legislativa, los diputados de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura.

El contexto en que se enmarcan estos trabajos se da con la pérdida del PRI de la presidencia de la República, en el Congreso mantenía superioridad numérica pero habiendo perdido la mayoría relativa que le permitiera controlar ambas Cámaras, y en la Asamblea Legislativa era la tercera fuerza.

Por la pluralidad que se manifestaba resultado de la elección de 2000, las tres principales fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa tuvieron que establecer alianzas.

Las discusiones llevaron a la búsqueda de consensos para la aprobación de leyes, aunque la mayor parte del tiempo se manifestaron mayorías formadas por la coyuntura. Esto se da así porque la Jefatura de Gobierno la retuvo el PRD, además de que en el pleno de la Asamblea Legislativa contaba con mayoría, pero la controlaba.

Por lo tanto este escenario tendía a ser más complejo debido a que el Ejecutivo Federal, detentado por el Presidente Vicente Fox enfrentaba un Congreso dividido,

con una presencia importante de su partido (PAN) en ambas Cámaras, pero no con la mayoría ya que ésta se encuentra en manos del PRI.

A partir del mes de marzo de 2001 los integrantes de las distintas fuerzas de los partidos políticos, representados en la Asamblea Legislativa dieron inicio a una serie de negociaciones que tuvieron como objetivo reformar el régimen jurídico y político del Distrito Federal para darle mayor autonomía en su ámbito interno.

La reforma política del Distrito Federal discutida por la II Asamblea Legislativa trato varios temas concentrados en tres grandes rubros: "1. El estatus jurídico del Distrito Federal; 2. Las facultades de sus órganos de gobierno; y 3. La división territorial del D.F. (delegaciones) y las facultades de sus titulares."¹⁰³

A continuación presentamos las posiciones de los diputados locales y diputados federales sobre la aprobación del dictamen del proyecto de reforma.

Para el Partido Convergencia por la Democracia era necesaria una transformación completa de la legislación política del Distrito Federal, que pudiera dotar de instituciones que coadyuvaran a la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México. Por medio del diputado Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva coordinador de su grupo parlamentario expuso lo siguiente:

En el caso de las demarcaciones territoriales (delegaciones), la postura del partido es que sean convertidas en municipios, con la salvedad de que tendrían un trato similar, que no idéntico, por las características propias de la ciudad de México, al estipulado en el artículo 115 constitucional. Algunas de las materias adscritas serían: alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva y tránsito; aprobación de los presupuestos de egresos; percepción de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y valores unitarios del suelo; opinión sobre la aprobación del desarrollo urbano y sobre desarrollo regional (...) Gobierno colegiado: El órgano de gobierno de las demarcaciones sería colegiado como los ayuntamientos, mediante una fórmula electoral mixta que combine los principios de mayoría relativa y representación proporcional a través de listas cerradas propuestas por los distintos partidos políticos.¹⁰⁴

¹⁰³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura; La iniciativa de reforma política para el Distrito Federal: La visión de sus actores, Ed. Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2003, p. 33.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 56.

Por otra parte, el Partido Democracia Social (PDS) por medio del diputado Jaime Guerrero, coordinador de su grupo parlamentario, estableció la urgencia y necesidad de la reforma política del Distrito Federal para adecuar la Ciudad de México con los cambios democráticos en el país.

En resumen el PDS propuso la restitución del municipio en el Distrito Federal, para sustituir a las delegaciones como la base de división territorial de esta entidad federativa. "Creación del Estado-capital que tienda a la municipalización."¹⁰⁵

El grupo parlamentario del PAN reiteró su propuesta de que el Distrito Federal se reorganizará jurídica y políticamente, para llegar a constituir un nuevo estado de la República.

El PAN reconoció que el cambio del Distrito Federal está incompleto y con la aprobación en la Asamblea Legislativa de la reforma política del Distrito Federal de 2001 constituye un paso más de forma gradual en la transformación del régimen interior de esta entidad en un contexto plural de construcción de acuerdos.

No obstante lo anterior, la democratización del Distrito Federal está inconclusa, por ello la actual legislatura de la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se beneficia a los habitantes de la ciudad, ya que con ella se obtiene: 1. Fortalecer las bases de la democracia como estilo de vida; 2. Garantizar el libre ejercicio de los derechos y deberes de los capitalinos; 3. Dar un paso más hacia el bien común; 4. Elevar la calidad de vida en la ciudad; 5. Participar en el nuevo federalismo; 6. Redefinir las funciones y organización de los tres órganos de gobierno; 7. Coordinar las acciones del gobierno central y los delegados, creando el consejo de delegados presidido por el jefe de Gobierno; 8. Conformar las delegaciones con equidad geográfica y poblacional; 9. Fortalecer las instituciones al servicio de los capitalinos; 10. Que las autoridades asuman sus responsabilidades administrativas y penales, siendo sujetas a juicio político; 11. Que nuestra ciudad sea atendida con visión metropolitana; 12. Que el Distrito Federal siga siendo una ciudad hospitalaria para quienes la habitan, la visitan y la transitan. Una ciudad para todos los mexicanos sin distinción.¹⁰⁶

La posición conjunta del grupo parlamentario del PAN referente a las delegaciones difirió de la restitución del municipio en el Distrito Federal, propuesta por Convergencia por la Democracia y Democracia Social, al ratificar a los órganos

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 70.

¹⁰⁶ *Idem*.

político-administrativos de las demarcaciones territoriales, pero proponiendo la creación de un consejo de delegados presidido por el jefe de Gobierno.

El diputado Marco Antonio Michel Díaz vicecoordinador del grupo parlamentario del PRI reconoció la negociación entre de las fuerzas políticas con presencia en la Asamblea Legislativa para llegar a un acuerdo básico en los cambios en el diseño institucional que esta entidad federativa requiere.

Se avanzó para que el jefe de Gobierno y los delegados fueran electos, pero el diseño institucional quedó rezagado, puesto que no se precisaron las facultades y ámbitos de competencias de estos órganos de gobierno. (...) En 1997 se eligió al primer jefe de Gobierno y a la primera Asamblea con facultades legislativas. Lamentablemente, los tres últimos años fueron el trienio perdido en materia de reforma política. Ya sabíamos que en el 2000 íbamos a elegir a las autoridades locales, por lo que debieron prever los arreglos institucionales para evitar que ahora tengamos –como dice el doctor González Oropeza- jefes delegacionales que no son ediles de un ayuntamiento, con funciones muy acotadas y con una posición muy endeble. (...) La elección de jefes delegacionales evidenció el desarrollo institucional; se eligieron funcionarios en una entidad federativa en donde no hay municipios; funcionarios con facultades muy acotadas y sujetas a controles.¹⁰⁷

El pronunciamiento hecho por el diputado Marco Antonio Michel Díaz muestra un cambio de postura del PRI-DF en el tema de las delegaciones, porque con la aprobación de la reforma al Estatuto de Gobierno de 1999 su instituto político impuso su pretensión de contar con un modelo de gobierno unipersonal, para garantizar la gobernabilidad y estabilidad política de la ciudad y también con dicho pronunciamiento reconoció que no haber dotado a estos órganos político-administrativos con las debidas facultades, competencia y financiamiento ha retardado el fortalecimiento de su diseño institucional.

El diputado Armando Quintero Martínez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, resaltó en representación de su instituto político la trascendencia de esta reforma pone de manifiesto el inicio de la construcción de un nuevo Distrito Federal y que podría formar parte en las discusiones referentes a los asuntos de la federación.

No será aplicable al D.F., el régimen de división interna municipal a que se refiere el artículo 115 de esta Constitución. La división interna de la entidad estará

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 65.

establecidas en las leyes locales respectivas, mediante el sistema de demarcaciones político administrativas autónomas. (...) Consejos demarcales.¹⁰⁸

El PRD coincidió con el PAN en no municipalizar el Distrito Federal y propuso la figura de demarcación para la división territorial de esta entidad federativa, pero con la creación de un órgano colegiado en cada demarcación.

Luego de más de 10 meses de negociaciones, reuniones secretas, acuerdos y desacuerdos, el 8 de noviembre de 2001 se presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa la iniciativa para modificar el artículo 122 de la Constitución y dar así el primer paso para concretar la reforma política del Distrito Federal.

El pleno de la Asamblea Legislativa aprobó el viernes 9 de noviembre de 2001 por unanimidad la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional, que busca dotar de autonomía plena a los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, con lo que se concreta el primer paso de la reforma política en el Distrito Federal. Siendo el régimen delegacional de dicha iniciativa el siguiente:

IX. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: e) Presidir el Consejo de Delegados Políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional (...) La organización de la administración pública del Distrito Federal está prevista en la fracción XI del mismo apartado C del artículo 122 Constitucional propuesto a esa soberanía. Se introduce una modificación al texto vigente, a fin de aclarar desde el nivel constitucional que las formas de organización administrativa en el Distrito Federal serán la centralizada, la desconcentrada, la paraestatal y la delegacional. Respecto de ésta, la norma constitucional prevé la división territorial del Distrito Federal en Delegaciones Políticas, para efectos de su administración pública. La naturaleza de las Delegaciones establece como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un Delegado Político, de carácter electivo. Dicho servidor público durará tres años en encargo y no podrá ser electo para el periodo inmediato. La fracción prevé, además, que dichos Delegados Políticos podrán ser removidos de su cargo, por las causas y por conducto de los procedimientos que se establecerán en el Estatuto Constitucional. Este mismo ordenamiento y las leyes fijarán con toda claridad la competencia de las Delegaciones, y por tanto sus funciones de ejercicio directo. Asimismo, se determina que las Delegaciones actuarán bajo coordinación o dependencia de la administración pública, de conformidad con las leyes aplicables.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 73.

¹⁰⁹ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA, COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL; Acuerdo para la reforma política del Distrito Federal, Congreso de la Unión, México, 2007, p. 48

Con la aprobación de la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos al régimen jurídico del Distrito Federal desaparece la figura de jefe delegacional y vuelve la forma de Delegado Político. Aparece la figura del Consejo de Delegados: presidido por el Jefe de Gobierno con participación de todos los delegados políticos. Con esta iniciativa de Ley no se estableció un órgano colegiado dentro de las demarcaciones.

Al recibir la Cámara de Diputados el proyecto con propuesta de decreto de reformas a la Constitución, de la Asamblea Legislativa los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, coincidieron en apoyar la iniciativa y aprobarla lo más pronto posible

Los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados se comprometieron a impulsar las modificaciones constitucionales propuestas por la Asamblea Legislativa, para consolidar el nuevo régimen jurídico del Distrito Federal.

Para el día 11 de diciembre de 2001, el Pleno de las Comisiones celebró una sesión para discutir, analizar, modificar y aprobar el dictamen que se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados el día 14 de diciembre de 2001, para lo cual se fijaron los posicionamientos de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

Para el día 14 de diciembre de 2001, el dictamen fue votado y aprobado con 358 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones.

El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados fue recibido en la Cámara de Senadores el día 14 de noviembre de 2001 y para el día 15 de diciembre de 2001 la mesa directiva de la Cámara de Senadores turnó a las Comisiones del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos el dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa y Cámara de Diputados para que se discutiera y elaborara el dictamen pertinente y en concordancia a la iniciativa de reforma política del Distrito Federal.

Para el 24 de junio de 2002 se reunieron las Comisiones anteriormente señaladas presentándose el documento que contiene el proyecto de dictamen, producto de las reuniones de trabajo y análisis de estas comisiones. El 1 de octubre de 2002 se discutió en el Pleno de la Cámara de Senadores la minuta de reforma que fue resultado de los trabajos de las Comisiones Unidas en el Senado. En esta minuta se exponen cuatro resolutivos en los que se expresan los motivos por los cuales se rechaza la iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal.

Como puede observarse de los artículos 71 y 135 de la Constitución, la facultad o competencia para presentar Iniciativas ante el Congreso de la Unión para adicionar o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos NO LE FUE OTORGADA A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN NINGÚN CASO.¹¹⁰

3.7. Las iniciativas de reforma política del Distrito Federal de 2010

Han existido varias iniciativas presentadas por diputados, senadores, diputados locales y partidos políticos para continuar el cambio político en el Distrito Federal, pero ninguna ha logrado el consenso del Congreso de la Unión para su consumación. A continuación haremos un breve estudio de las iniciativas de reforma políticas del Distrito Federal presentadas en el 2010.

La senadora María de los Ángeles Moreno, del grupo parlamentario del PRI, presentó ante el Senado el 23 de marzo de 2010 una iniciativa de reforma política del Distrito Federal. Dicho proyecto establecía la creación del Distrito Federal como la capital Federal y proponía organizar su régimen de gobierno en una Gran Alcaldía y su titular, sería el Alcalde cuya elección se efectuaría mediante un sistema de listas formuladas por los partidos políticos. El primero en la lista, sería el candidato a Alcalde de cada uno de los partidos, los partidos podrían registrar a nueve concejales en la listas. El partido que ganará las elecciones también le correspondía los nueve concejales y habría ocho concejales adicionales distribuidos entre los partidos para sumar un total de 17 concejales. Por lo que desaparecía la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Otras propuestas

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 120.

eran la supresión de la facultad del Congreso de la Unión para aprobar la deuda pública, la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir el estatuto político del Distrito Federal y la ratificación del Procurador de Justicia.

La iniciativa propone que las demarcaciones se denominen “Departamentos territoriales”. (...) 2.- Se plantea que su número no sea menor de veinte. (...) 3.- La propuesta sienta las bases para que la legislación secundaria determine los rubros esenciales: habrá una competencia de ámbito propio que deberá garantizar un gobierno territorial oportuno, eficaz, eficiente, así como un necesario ámbito de materias o funciones en que los Departamentos deberán actuar bajo dependencia del Alcalde y sus entidades. (...) La propuesta también se complementa con un esquema de contrapesos y rendición de cuentas a que deben estar sujetos estos órganos: la modalidad de fiscalización simultánea al ejercicio del gasto que ya sea mencionado, además de la tradicional expost; la novedad de que los Jefes de departamento pueden ser llamados ante la Gran Alcaldía, lo que nosotros visualizamos para efectos de información, seguimiento de ejercicio de atribuciones, opinión, rendición de cuentas, los mecanismos de interrelación vecinal que se establezcan; y desde luego, la intervención de la Asamblea como instancia última para determinar responsabilidades y, en su caso, remoción del encargo. (...) Por otro lado, también desde ahora expresamos nuestra visión de que estos órganos tengan, en la ley que emitiría el Congreso y que tendría que desarrollar y complementar la Asamblea, entre otros aspectos, dos muy importantes: cierto ámbito para instruir y disponer de fuerza pública para atender necesidades básicas de protección vecinal y cierto porcentaje de la recaudación central de impuestos de propiedad inmobiliaria y derechos para la obligatoria inversión en el ámbito de colonia o equivalente en que se segmente o divida cada Departamento. (...) 4.- Se propone instituir la figura del Consejo Consultivo de gobierno, integrada por el Alcalde y los Jefes de departamento como una instancia obligatoria de relacionamiento.¹¹¹

La propuesta de la senadora María de los Ángeles Moreno volvió a retomar la postura de su partido de que cualquier reforma política del Distrito Federal debía partir del supuesto de conservar la gobernabilidad en la ciudad, mediante un gobierno oportuno, eficaz y eficiente y por ello propuso la supresión de las delegaciones y la erección en el ámbito local de los departamentos territoriales, con una redistribución territorial mínima de 20, cuyos titulares serían los jefes de departamento supeditados a la potestad del Alcalde y sus entidades. También estableció que estos departamentos tendrían ciertas facultades en materia de seguridad pública y la capacidad de recaudar un cierto porcentaje del impuesto predial y finalmente propuso la creación de la figura del Consejo Consultivo de gobierno.

¹¹¹ <http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/MariaAngelesMoreno.pdf>

Igualmente el C. Obdulio Ávila, presidente del PAN-DF, dio a conocer el 12 de abril de 2010 ante el Senado una iniciativa sobre reforma política del Distrito Federal la cual tenía quince ejes fundamentales.

1. La ALDF deberá llegar a funcionar como un Congreso local que ejerza facultades plenas, legislando en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión; como sucede con sus pares en los Estados, 2. *Las jefaturas delegacionales deben ser municipios donde las funciones cambiarán de fondo con base en las que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;* 3. *Dotar a estos municipios con el cabildo que tienen todos los ayuntamientos, con regidores electos. Incorporar las candidaturas independientes o ciudadanas;* 4. Incorporar las candidaturas independientes o ciudadanas; 5. Transferir la facultad de conceder el indulto a reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común del Ejecutivo Federal hacia el Jefe de Gobierno del DF.; 6. Permitir que la ALDF cuente con legitimación activa en el procedimiento de reformas constitucionales al igual que las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión; formando parte del Constituyente Permanente; 6. Transferir la facultad de aprobación de la deuda pública del DF del Congreso de la Unión hacia la ALDF. Otorgar la facultad de designación de un Jefe de Gobierno interino o sustituto a la ALDF, salvo en el caso de remoción del mismo, en cuya hipótesis el Senado sería el órgano facultado para llevar a cabo dicho procedimiento; 7. Transferir la facultad de aprobación de la deuda pública del DF del Congreso de la Unión hacia la ALDF; 8. Otorgar la facultad de designación de un Jefe de Gobierno interino o sustituto a la ALDF, salvo en el caso de remoción del mismo, en cuya hipótesis el Senado sería el órgano facultado para llevar a cabo dicho procedimiento; 9. Fortalecer a los órganos públicos autónomos locales, como el Instituto Electoral y la Comisión de Derechos Humanos; 10. Dotar de mayor autonomía a la Procuraduría General de Justicia y a la Contraloría General del DF.; 11. *Definir nuevos límites territoriales para todas las demarcaciones territoriales del DF, futuros municipios.*¹¹²

El proyecto del dirigente del PAN-DF, estableció que las delegaciones se transformarían en municipios con sus respectivos ayuntamientos, esto implica la remunicipalización del Distrito Federal para dar solución a la integración de los órganos representativos en las delegaciones.

De la misma forma los senadores José González Morfín (PAN), Carlos Navarrete Ruíz (PRD), Arturo Escobar y Vega (PVEM), Luis Maldonado Venegas (Convergencia) y Alejandro González Yañez (PT) presentaron el 14 de septiembre de 2010 ante las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales del Distrito Federal y de Estudios Legislativos un proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los

¹¹² http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/PAN_DF12042010.pdf

Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política del Distrito Federal. Esta propuesta establecía que el Distrito Federal podría darse por sí mismo su propia Constitución, por lo tanto, tendría autonomía y mantenía el carácter de sede de los Poderes de la Unión y de la Capital de la República.

Base Cuarta. La Ciudad de México tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa demarcaciones territoriales conforme a las bases siguientes: ¹¹³ I. La denominación, base poblacional, número y límites territoriales estarán señalados en la Constitución local, salvaguardando la identidad histórica y cultural de sus habitantes; (...) II. Estarán gobernadas por un concejo de gobierno integrado por un titular, y Concejales en el número que determine la Constitución local en relación proporcional a la base poblacional de las demarcaciones territoriales; III. Corresponde al Concejo de la Demarcación supervisar y evaluar el funcionamiento de la administración pública de la demarcación, así como aprobar los asuntos de su competencia que establezcan la Constitución local y las leyes de la Ciudad de México; (...) IV. Los miembros del Concejo serán elegidos en forma universal, directa y secreta, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Ejercerán su encargo por un periodo de tres años. Todos sus miembros sólo podrán ser removidos en los términos que establezca la Constitución local; (...) V. El Concejo emitirá sus resoluciones en forma colegiada y sesionará en pleno o en comisiones. En caso de empate en las votaciones del Concejo, el titular tendrá voto de calidad. Los concejales en Comisiones vigilarán y fiscalizarán el ramo de la administración que les asigne el pleno del Concejo; VI. El titular del Concejo es el responsable de la administración pública de la demarcación, la cual tendrá las dependencias que se establezcan en la ley orgánica que se expida para tal efecto. Podrá nombrar y remover libremente a los titulares de estas dependencias; (...) VII. Contarán con el presupuesto que establezca a su favor el Poder Legislativo local, que deberá considerar una distribución basada en criterios poblacionales, de capacidad económica y de marginalidad social, así como en las necesidades específicas de la demarcación, buscando en todo momento una distribución equitativa que incentive el desarrollo económico y sustentable de las demarcaciones. Tendrán autonomía y responsabilidad presupuestal; (...) VIII. No habrá autoridad intermedia alguna entre estos órganos y el gobierno de la Ciudad de México, y IX. La hacienda pública de la Ciudad de México será unitaria, y estará a cargo del gobierno central. Corresponde al Poder Legislativo de la Ciudad de México examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la entidad y de las demarcaciones territoriales, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. (...) Los gobiernos demarcacionales tendrán facultades para gestionar y resolver los asuntos de su demarcación en materia de servicios urbanos, desarrollo urbano y obras, desarrollo social, jurídico y gobierno, salvo aquellos que la Constitución local y las leyes respectivas señalen como responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. Dichos ordenamientos establecerán los mecanismos de coordinación y responsabilidad concurrente entre las demarcaciones y el gobierno central para la prestación y regulación de las materias señaladas. ¹¹³

¹¹³ http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/ALDF_Senado14092010.pdf

Según esta iniciativa la división territorial sería establecida en la Constitución, sin embargo, se establecía que los concejos de gobierno se integrarían por un titular y los concejales que determine la Constitución de acuerdo al número de población. Todos los miembros del Concejo serían electos por voto libre y durarían 3 años en su encargo sin reelección. El presupuesto de las demarcaciones lo aprobaría el legislativo tomando en cuenta: criterios poblacionales, capacidad económica, marginalidad social, necesidades específicas, distribución equitativa que incentive el desarrollo económico y sustentable de las demarcaciones. No existirían autoridades intermedias entre los concejos y los poderes locales.

3.8. La reforma política del Distrito Federal en el Pacto por México

Con el triunfo de Enrique Peña Nieto candidato del PRI a la Presidencia de la República y el refrendo electoral al gobierno del PRD en el Distrito Federal en las elecciones concurrentes de 2012, se presenta una nueva oportunidad para conseguir el apoyo suficiente de las fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión a efecto de concretar la reforma política del Distrito Federal.

Es conocido que el presidente Enrique Peña Nieto en la campaña electoral de 2012 se comprometió hacer *las reformas que México necesita*, pero el PRI no consiguió la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, para aprobar las reformas, y por lo tanto necesitaba los votos del PRD y PAN.

Un hecho importante fue que el gobierno federal logró concretar con las tres principales fuerzas políticas del país un acuerdo político denominado *Pacto por México*, mismo que fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero, Presidente del PAN; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del PRI; y Jesús Zambrano Grijalva Presidente del PRD.

Durante la firma del denominado *Pacto por México* asistió el Jefe de Gobierno electo del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, como una muestra de interés de contar con un espacio en el cuál se pueda discutir el tema de la reforma política

del Distrito Federal, pero también apoyando la decisión de la dirigencia nacional del PRD que manifestó lo siguiente:

Criticado por miembros de su partido por adherirse a este pacto, Jesús Zambrano, dirigente del PRD, argumentó que el principal partido de izquierda asume este riesgo de manera responsable, porque no apostamos al desastre en el país (...) Zambrano, a su vez, reconoció que ha recibido críticas, porque nos dicen que estamos entregando nuestro capital político y que nos estamos desdibujando como izquierda, que estamos perdiendo el perfil de fuerza de izquierda.¹¹⁴

Es notorio que la adhesión de la dirigencia nacional del PRD al *Pacto por México*, le benefició para mantener el control del instituto político, pero también, a su vez esta decisión fue apoyada por el gobierno capitalino.

El día 7 de enero de 2014, el senador Miguel Barbosa Huerta coordinador del grupo parlamentario del PRD estableció que la reforma política del Distrito Federal es un tema prioritario en la agenda legislativa de su instituto político. “La agenda legislativa del PRD en el Senado para el siguiente período de sesiones se basará en tres temas: reforma constitucional para el combate a la corrupción, cambios a leyes secundarias para concretar las modificaciones en materia educativa y reforma política del Distrito Federal.”¹¹⁵

Formalmente el consejo rector del *Pacto por México* se instaló el lunes 27 de mayo en el Palacio de Minería, con la mesa de trabajo de la reforma político electoral. “Invitado a la mesa, Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, expuso que asistió porque está programado discutir la reforma política de la capital del país, la cual busca dar una definición jurídica de la ciudad de México, fijar la relación con la Federación y reconocer la estructura de la capital.”¹¹⁶

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal Miguel Ángel Mancera incluyó como parte de su agenda de gobierno el tema de la reforma política del Distrito Federal y para ello instaló el día 12 de abril de 2013 el Consejo Consultivo de la Unidad de la

¹¹⁴ Claudia Herrera y Alfonso Urrutia, (2012), Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:80801/2012/12/03/politica/002n1pol>

¹¹⁵ Emir Olivares y Alma Muñoz, (2013), Senadores exigen a Peña negociar con ellos iniciativas que surjan del Pacto por México, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2013, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:80801/2013/01/08/politica/006n1pol>

¹¹⁶ Claudia Herrera y Matilde Pérez, (2013), Con reproches de AN y PRD comienzan los trabajos para la reforma política electoral, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:80801/2013/05/28/politica/008n1pol>

Reforma Política del Distrito Federal, como un instrumento que buscaba la consolidación jurídica y autónoma de la ciudad así como sentar las bases para la creación de una Constitución Política para la Ciudad de México.

Por eso hago un respetuosos y firme llamado a los actores nacionales que inciden en las reformas de la Constitución para que se sumen a la discusión y aprobación del cambio jurídico que corresponde a los habitantes del Distrito Federal, apunto. (...) Mancera explicó que se trata de suscribir un acuerdo social en el que confluyan todas las expresiones y convicciones ideológicas que integran la ciudad de México. (...) Afirmó que se vuelve impostergable que se aborde con ánimo resolutivo el tema de la reforma política, “el cual sigue siendo uno de los temas pendientes de la agenda nacional de nuestro país”. (...) El comisionado para la reforma política, Porfirio Muñoz Ledo, puntualizó que el objetivo “es el ejercicio pleno de la soberanía de la ciudad por sus habitantes y la elaboración, entre todos, de una constitución del Distrito Federal, que sería la primera de su historia”.¹¹⁷

El 14 de agosto de 2013, el consejo rector del *Pacto por México* instaló la mesa de trabajo de la reforma política del Distrito Federal que tenía como meta alcanzar un consenso en las propuestas a fin de presentar una iniciativa única durante el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión que comenzó en septiembre de ese mismo año. El objetivo era que se aprobara antes de que finalizara el año. Los trabajos de dicha mesa de trabajo comprendió el estudio de cinco propuestas presentadas anteriormente, dos del PRI, una del PAN, la que presentó el pleno de la Asamblea Legislativa en agosto de 2010 y la que presentó el Jefe de Gobierno capitalino, Miguel Ángel Mancera, al Consejo Rector del *Pacto por México*.

Así pues la propuesta del Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera eleva a la ciudad de México al nivel de las demás entidades federativas al adoptar la forma de ciudad capital. Particularmente implica la modificación del artículo 122 constitucional para adoptar un régimen de gobierno republicano, democrático, representativo, popular y laico, el cual estará a cargo exclusivamente de sus poderes locales en los términos y modalidades fijados en su constitución, la cual definirá la división territorial y organización político administrativa.

V.- La Constitución de la Ciudad de México definirá la división territorial y la organización político-administrativa de la entidad sujetándose a las siguientes

¹¹⁷ Gabriela Romero (2013), Mancera convoca a un gran acuerdo social para la reforma política del DF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/04/12/capital/035n1cap>

bases: PRIMERA.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad de México será unitaria y se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. SEGUNDA.- En los términos que establezcan esta Ley Fundamental, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes de la materia, se podrán establecer mecanismos de coordinación administrativa entre la Ciudad de México, la Federación y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con la finalidad de garantizar la respuesta eficiente a las demandas de servicios y la eficaz prestación de los servicios públicos. TERCERA.- La Constitución Política de la Ciudad de México definirá la división territorial de la entidad para efectos de su organización político administrativa y establecerá la denominación, base poblacional, número y límites territoriales de las demarcaciones en las que se divida la Ciudad de México para tal fin. Esta definición deberá tomar en cuenta los criterios de identidad histórica y cultural de sus habitantes, eficiencia en la administración de los recursos públicos y eficacia, regularidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos. CUARTA.- De conformidad con los principios establecidos en las bases PRIMERA, SEGUNDA y TERCERA de esta fracción, la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la forma de integración, organización administrativa y atribuciones de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, bajo los siguientes criterios: a) El gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de un titular electo por votación universal, libre, secreta y directa y de un órgano colegiado de elección popular directa, éste último tendrá exclusivamente facultades de supervisión y de evaluación del gobierno y del ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial. b) De conformidad con las bases establecidas en esta fracción, la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades de los titulares del gobierno y de los órganos colegiados de las demarcaciones territoriales. c) En la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales y de los órganos colegiados podrán participar los ciudadanos en forma independiente y los partidos políticos nacionales y con registro local en la Ciudad de México. Los integrantes de los órganos colegiados serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá los requisitos que deberán reunir quienes aspiren a la titularidad de las demarcaciones territoriales y a integrar los órganos colegiados de las demarcaciones territoriales.¹¹⁸

Consiguientemente la propuesta de reforma política del Distrito Federal que presentó el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, considera que cada uno de las demarcaciones territoriales que se definan en la Constitución de la ciudad de México se integraría por un gobierno a cargo de un titular electo por votación universal, libre, secreta y directa y de un órgano colegiado con la función de supervisar y evaluar a esos gobiernos, así como el ejercicio del gasto público. Los integrantes de dicho órgano colegiado, serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y en dicho proceso podrán

¹¹⁸ <http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/iniciativaMAM13082013.pdf>

participar ciudadanos de manera independiente, los partidos políticos nacionales y con registro local.

El PRD apoyó la propuesta de reforma política del Distrito Federal del Jefe de Gobierno y se dio a la encomienda de negociar con el PAN y el PRI su inclusión en la mesa instaurada en el consejo rector del *Pacto por México*, para que fuera discutida con las otras propuestas de éstos partidos políticos.

En el *Pacto por México* se le dio prioridad a los trabajos de la reforma político-electoral y la energética, por lo que, después de instalar la mesa de trabajo de la reforma política del Distrito Federal sólo se reunieron sus integrantes hasta el 4 de septiembre de 2013. Como resultado se informó que ya se había presentado tres propuestas, una por cada partido (PRI, PAN y PRD), de las cuales se concretaría una iniciativa de consenso que sería presentada en el Congreso de la Unión. Sin embargo la mesa de trabajo no continuó sus reuniones, incluso se difundió que, la reforma política del Distrito Federal quedó en el olvido.

Debemos aclarar que la mesa inicial del *Pacto por México* fue la referente de la reforma político-electoral, misma que fue compartida por las tres principales fuerzas políticas del país, pero nunca fue el caso de la reforma energética, que siempre fue cuestionada por el PRD, pero no por el PAN y el PRI. También es pertinente señalar que, el PRD en más de una ocasión había puesto en duda su permanencia en el *Pacto por México*, pero no fue hasta que se dio a conocer el dictamen sobre la reforma político-electoral, el 28 de noviembre de 2013, que el instituto hizo efectivo su salida y además exigió posponer la discusión de la reforma político-electoral, argumentando que el PRI quiere acelerar el debate para aprobar la reforma energética presentada por el presidente Enrique Peña Nieto.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) anunció ayer que deja el Pacto por México y se retira de la negociación política, ante las evidencias de que priístas y panistas tienen todo listo para aprobar la modificación a los artículos 27 y 28 de la Constitución a fin de abrir Petróleos Mexicanos (Pemex) al capital trasnacional, negociación que tricolor y blanquiazul han hecho fuera del Congreso. (...) Después de reunirse con el grupo parlamentario del PRD en el Senado, el presidente de ese partido, Jesús Zambrano, dijo que están fuera del pacto y no regresarán si no se corrigen su actitud priísta y panistas, quienes pretenden avasallar y atropellar los

procesos legislativos mediante un albazo, toda vez que no se ha discutido en comisiones la reforma energética y ya tienen el proyecto listo.¹¹⁹

El lunes 2 de diciembre de 2013, el PRD condicionó su posible regreso a la mesa de diálogo del Consejo rector del *Pacto por México* si el PAN y el PRI cumplían algunas exigencias. “El secretario técnico del PRD en el Pacto por México, Guadalupe Acosta Naranjo, dijo que su partido podría reintegrarse a la mesa a cambio del cumplimiento de algunas condiciones: que los resultados de las consultas populares sean vinculatorios con las acciones de gobierno; y que se concrete la reforma del Distrito Federal donde las delegaciones puedan convertirse en una especie de municipios, con cabildos establecidos.”¹²⁰

De todas maneras, el PRD no volvió más a los trabajos del *Pacto por México* y tomó una postura crítica frente a la discusión de la reforma político-electoral y energética en el Congreso de la Unión. Aclarando que, en las dos primeras semanas de diciembre de 2013, primero se aprobó la reforma político-electoral y segundo, en medio de una polarización del país, también se aprobó la reforma energética.

Durante el debate de la reforma energética, el Jefe de Gobierno manifestaba su confianza que la propuesta presentada por él en el Consejo Rector del Pacto por México, sería la discutida en la Cámara de Senadores, pero también el PAN en el Distrito Federal exigió el día 3 de diciembre de 2013 a los senadores de su partido no aprobar el dictamen de reforma política para la capital del país, en los términos de la propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ayer por la mañana, el presidente del PAN local, Mauricio Tabe, y el coordinador del blanquiazul en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (AL-DF), Federico Doring, se reunieron con el coordinador de la bancada en el Senado, Jorge Luis Preciado, para pedirle no votar un documento según las exigencias perredistas. (...) Entre las peticiones del PAN capitalino destacó crear la figura de cabildo para generar contrapesos; establecer en la eventual Constitución de la Ciudad de México una fórmula para que el 40% de los ingresos por impuestos como el predial se destine a las delegaciones, entre otras cosas. Seis horas después de la reunión con asambleístas del DF, las senadoras del PAN Gabriela Cuevas y Mariana Gómez del Campo aclararon que este partido rechaza el predictamen elaborado por los

¹¹⁹ Andrea Becerril y Víctor Ballinas (2013) Anuncia Zambrano que el PRD se retira del Pacto por México, periódico La Jornada, el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/11/29/politica/003n1pol>

¹²⁰ Francisco Nieto (03 de diciembre de 2013), Condiciona PRD regreso al Pacto por reforma del Distrito Federal, periódico El Universal.

presidentes de las comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, Enrique Burgos (PRI) y Mario Delgado (PRD)¹²¹

El 6 de diciembre de 2013 las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, presidida por Enrique Burgos (PRI) y del Distrito Federal, Mario Delgado (PRD) hicieron el anuncio que se iniciaría el estudio de la propuesta del proyecto de dictamen de la reforma política, el lunes 9 de diciembre de 2013.

Al presentarse el proyecto, el presidente de la comisión del Distrito Federal, el perredista Mario Delgado, resaltó que éste es producto de la claridad y coincidencia entre todos los grupos parlamentarios en el sentido de que ya el actual régimen jurídico de la ciudad se convierte en un camisa de fuerza para la misma; tenemos que modificarlo, tenemos que darle autonomía plena a la capital del país. (...) Se resaltó en la sesión de trabajo de las comisiones unidas que uno de los avances más importantes es la reforma al artículo 122 de la Carta Magna por el que se otorga autonomía a la ciudad de México y se cambia su naturaleza jurídica a entidad federativa, pero manteniendo su estatus como sede de los Poderes de la Unión y capital de la República. (...) De igual forma, se concede el derecho a la ciudad de México de administrar su presupuesto y de crear impuestos, de forma planeada, eficaz, eficiente, colaborativa y participativa entre las autoridades de su gobierno. (...) Con la reforma política del Distrito Federal, las delegaciones políticas se convertirán en alcaldías, con un consejo electo, equivalente a un cabildo, que servirá de contrapeso en el ejercicio de gobierno¹²²

La elaboración del proyecto de dictamen de reforma política del Distrito Federal se inicio con premura, ante la conclusión del período de sesiones el 15 de diciembre de 2013, y además con el hecho de no contar con un acuerdo de una iniciativa única consensada entre las fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión.

Sin embargo, admitió que si bien el dictamen, que se turnó el viernes a las comisiones de Puntos Constitucionales, del DF y de Estudios Legislativos para su análisis y discusión, recoge los planteamientos de las ocho iniciativas presentadas por las distintas fuerzas políticas desde 2010 y la última que entregó el PRD en noviembre pasado –la de Miguel Ángel Mancera-, persisten diferencias entre los grupos parlamentarios sobre aspectos como la integración del congreso constituyente que habrá de elaborar y aprobar la Constitución para la capital del país, así como la figura-política de las actuales delegaciones. (...) Sobre este último punto, refirió por ejemplo que mientras que en el dictamen se propone que sean alcaldías con cabildos, como ha venido planteando el PAN, su partido propone la creación de concejales en lugar de cabildos.¹²³

¹²¹ Elena Michel, (04 de diciembre de 2013), Pide el PAN DF modificación en reforma para la capital, periódico El Universal.

¹²² Víctor Ballinas y Andrea Becerril, (2013), Nueve días para discutir la reforma política del DF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2013, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/12/07/capital/031n2cap>

¹²³ Gabriela Romero y Ángel Bolaños, (2013), La ciudad de México reclama su autonomía, sostiene el jefe del GDF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/12/08/capital/029n2cap>

Esta discusión no se efectuó en la Cámara de Senadores por la terminación del segundo período ordinario de sesiones del 2013, el 15 de diciembre de ese mismo año. Situación que provocó que el debate y discusión de la reforma política para el Distrito Federal, se dejará para el período de sesiones que inicia en febrero de 2014.

El 14 de enero de 2014, el comisionado del Consejo Consultivo de la Unidad para la reforma política del Distrito Federal, Porfirio Muñoz Ledo, contemplaba un ambiente propicio para discusión y aprobación para el cambio político en esta entidad federativa. "Indico que, según la información que tiene, sólo hay dos o tres puntos que están a discusión y que se refieren, fundamentalmente, a la formación de la asamblea constituyente, si se integra este año o en 2015, y la forma de elección de sus integrantes."¹²⁴

El 17 de febrero en el Senado se alcanzó el acuerdo entre los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD, denominado *Pacto del Senado*, para aprobar las reformas secundarias en materia energética, en materia político-electoral y en telecomunicaciones, así como la reforma constitucional del Distrito Federal, en el actual período de sesiones que concluyó a finales de abril.

Los líderes de las tres fracciones parlamentarias en el Senado de la República: PRI, PAN y PRD acordaron la integración de un Pacto por el Senado que contempla el desahogo de 79 puntos, esto es 79 grandes temas en este año, de los cuales 7 se harán en este período ordinario. (...) Anunció en conferencia de prensa, el presidente de la Junta de Coordinación Política, Jorge Luis Preciado Rodríguez que además buscarán integrar una sola agenda con la Colegisladora. Para esto, se reunirán la próxima semana con sus homólogos parlamentarios de la Cámara Baja. (...) Las leyes secundarias que saldrán en este período ordinario, que termina el 30 de abril, son en materia de Energía, que contempla por lo menos adecuaciones a 13 legislaciones. (...) También la político-electoral que contempla la Ley de Partidos Políticos, Ley de Derecho de Réplica, Ley de Procedimientos Electorales. La de Telecomunicaciones. (...) Las referentes en materia de Transparencia, de Combate a la Corrupción y todas las derivadas de la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales. (...) Además de la Reforma Política del Distrito Federal.¹²⁵

Es oportuno señalar que la preferencia en la agenda legislativa en la Cámara Alta en este primer período ordinario de sesiones de 2014 la tendrán las leyes

¹²⁴ Alejandro Cruz y Laura Gómez, (2014), Asamblea autónoma redactaría la carta magna de la ciudad, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2014/01/15/capital/037n2cap>

¹²⁵ Bertha Becerra, (18 de febrero de 2014), Acuerdan PRI, PRD y PAN Pacto por el Senado, periódico El Sol de México.

complementarias de la reforma político-electoral, consulta popular, la legislación ordinaria en materia de telecomunicaciones y en materia energética. Pero este acuerdo de negociación política al interior de la Cámara de Senadores, es un indicio propositivo de las tres fuerzas políticas, para llegar acuerdos políticos y poder consumir leyes constitucionales, como la reforma política del Distrito Federal y leyes ordinarias.

Entendiendo que la Cámara de Senadores es el lugar donde se tiene que efectuar la negociación política, para promover el cambio político de esta entidad federativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, manifestó el jueves 20 de febrero de 2014 acudiría a la Cámara de Senadores para dialogar con los coordinadores parlamentarios.

El jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, tomó con reservas la posibilidad de que las delegaciones tengan autonomía presupuestal como parte de la reforma política, pues, consideró, no podríamos establecer, por ejemplo, una agenda pública donde se tomaran en cuenta los prediales por demarcaciones territoriales (...) Sin embargo, se manifestó a favor de que las demarcaciones se conviertan en alcaldías, toda vez que éstas tendrían un representante del Ejecutivo local, que estaría acompañando de un consejo lo cual haría más democrático su funcionamiento. (...) Interrogado sobre la viabilidad de dar autonomía presupuestaria a las delegaciones aseguró que no es un tema en el que tuviéramos una discusión enconada, pero dijo, establecer una hacienda pública por demarcaciones no nos permitiría enfrentar todos los servicios que se debe dar a la ciudadanía de manera equilibrada. (...) Respecto de las alcaldías, dijo que este esquema es compatible con el espíritu de reforma que propone el gobierno capitalino, pues habría mayor interacción y supervisión de la ciudadanía. (...) Acerca de la posibilidad de que los titulares de las mismas puedan ser reelectos, será un tema a discutir en la redacción de la constitución de la ciudad.¹²⁶

La visita del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Cámara Alta se dio en un momento oportuno, porque, aunque ya no existía el *Pacto por México*, existe la voluntad del PRD, de apoyar la reforma política del Distrito Federal para convencer a las otras fuerzas políticas de la necesidad del cambio político en esta entidad federativa y conseguir el voto de las dos terceras partes de los integrantes de este órgano legislativo, se encomendó esta tarea ardua a los senadores perredistas, Miguel Barbosa Huerta, Alejandra Barrales, Mario Delgado.

¹²⁶ Alejandro Cruz, (2014), Si a las alcaldías, pero sin autonomía presupuestal, plantea el jefe de Gobierno, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2014/02/21/capital/036n1cap>

Asimismo el senador Mario Delgado, el día 6 de abril de 2014 manifestó ante los medios de comunicación que el día 23 de abril de 2014 se concretaría la reforma política del Distrito federal

El senador Mario Delgado Carrillo (PRD), presidente de la Comisión del Distrito Federal, aseguró que ya hay acuerdo en la Junta de Coordinación Política (Jucopo) del Senado y las comisiones unidas dictaminadoras, para que el próximo 23 de abril se apruebe la reforma política del Distrito Federal. (...) El legislador perredista dijo que ya cuenta con una ruta crítica, con un programa de trabajo con fechas establecidas para que en este período ordinario se sesiones se alcance la deliberación parlamentaria y la votación del dictamen que deberá terminar con la elaboración de la Constitución local. (...) El programa de trabajo fue elaborado a instancias de los acuerdos alcanzados no sólo por los presidentes de las comisiones, sino también por los coordinadores del PRD, Miguel Barbosa Huerta; del PRI, Emilio Gamboa Patrón, y del PAN, Jorge Luis Preciado Rodríguez, quien también preside la Jucopo. (...) Así, el próximo martes se instalarán los trabajos de los senadores del PRI, PAN, PRD y PVEM para discutir sobre el pre dictamen presentado en diciembre pasado, conjuntamente con el análisis de otras iniciativas anteriores, así como las propuestas que se han recibido de la sociedad civil. (...) Entre el 9 y 11 de abril próximos, en el Senado de la República se llevarán a cabo reuniones de trabajo para desahogar propuestas, realizar aportaciones y hacer planteamientos que lleven a acuerdos y definir textos para su incorporación al proyecto de dictamen.¹²⁷

El anuncio hecho por el presidente de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores, sólo fue una manifestación a título personal, porque, no fue confirmada por el coordinador de los 21 senadores del PRD, Miguel Barbosa. Durante el receso en el trabajo legislativo por la semana santa sólo confirmó que el tiempo para la discusión y en su caso aprobación de las leyes secundarias y la reforma política del Distrito Federal en este período ordinario de sesiones se había agotado.

Al respecto el columnista Miguel Ángel Rivera estableció: "Despacio, que voy de prisa, es el dicho que deberán aplicar en estos días senadores y diputados federales, quienes tienen una pesada tarea que sacar por adelante, pero se les agota el tiempo, con lo cual parece cada vez más cercano uno o varios períodos extraordinarios de sesiones."¹²⁸ Ante la inminente conclusión del período ordinario de sesiones el día lunes 28 de abril de 2014, el Jefe de Gobierno, reconoció la

¹²⁷ Alberto Morales, (7 de abril de 2014), Senado acuerda aprobar la reforma del DF, periódico El Universal.

¹²⁸ Miguel Ángel Rivera (2014), Asuntos urgentes, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/23/opinion/004o2cpol>

postergación de la discusión del pre dictamen de la reforma política del Distrito Federal para otro período ordinario de sesiones.

En el gobierno de la ciudad sabremos esperar, sin anticiparnos y sin presionar la agenda legislativa, para la aprobación de la reforma política del Distrito Federal, manifestó el jefe del Ejecutivo local, Miguel Ángel Mancera Espinoza. (...) Aunque todo parece indicar que dicha iniciativa no se aprobará en este período ordinario de sesiones del Senado, como había previsto la misma administración capitalina, Mancera dijo tener confianza en que habrá reforma política, pues hay voluntad entre todos los actores. (...) Reconoció que si bien se han recorrido los tiempos para la dictaminación de la iniciativa, está no se elimina, por lo que nosotros sabremos esperar el turno para poder hacer los comentarios correspondientes, pero correspondientes, pero ahí está y estoy seguro que está avanzando esta reforma política de la ciudad de México. (...) Respecto de la posibilidad de que en 2015 las delegaciones se conviertan en alcaldías, Mancera precisó que aun cuando se apruebe la reforma, pues si esto sucede en los tiempos electorales, se impedirían estas adecuaciones, ya que se tiene que modificar no sólo el Estatuto de Gobierno, sino unas 30 disposiciones legales para pasar de la figura de jefatura delegacional a la de alcaldía.¹²⁹

El 30 de abril de 2014 concluyó el período ordinario de sesiones sin reformas secundarias y reforma política del Distrito Federal, consecuentemente el Congreso de la Unión se comprometió ante la ciudadanía de convocar a varios períodos extraordinarios de sesiones para discutir y aprobar las reformas secundarias.

3.9. Panorama de la reforma política del Distrito Federal

En el 2012 los resultados electorales obtenidos por el PRI no fueron del todo promisorios, en tanto no logró obtener la mayoría calificada necesaria para aprobar por sí solo las reformas constitucionales que ofertó en la campaña política pero también es cierto que consiguió la primera mayoría relativa de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión. En este sentido, el voto dividido que emitió la ciudadanía en las elecciones federales de ese mismo año ratificó su decisión de integral pluralmente ambas cámaras.¹³⁰

¹²⁹ Alejandro Cruz, (2014), Mancera confía en que habrá reforma política, aunque no en este período, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/29/capital/033n3cap>

¹³⁰ Las fuerzas políticas que integran la Cámara de Diputados son PAN (114 integrantes), PRI (207 integrantes), PRD (101 integrantes), PT (19 integrantes), PVEM (33 integrantes), MC (16 integrantes) y PANAL (10 integrantes). Las fuerzas políticas que integran el Senado de la República son PAN (38 integrantes), PRI (52 integrantes), PRD (22 integrantes), PT (4 integrantes), PVEM (9 integrantes), MC (2 integrantes) y PANAL (1 integrante).

El pluralismo político que impone la ciudadanía nacional para la conformación de ambos órganos legislativos de la federación, sin duda repercute en la reforma política del Distrito Federal, porque necesariamente cualquier iniciativa debe ser negociada por las fuerzas políticas nacionales, para tratar de llegar a un acuerdo. En el sexenio anterior el conflicto postelectoral impidió cualquier negociación entre el PAN y el PRD y por lo tanto, se cerró cualquier posibilidad para la aprobación de cualquier reforma política a la Constitución referente al régimen político-jurídico del Distrito Federal.

El contexto de pluralidad en el Congreso de la Unión representa una dificultad para el consenso, aún así se presentó una anomalía que consistió en la construcción de un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas para reformar la Constitución Política. El *Pacto por México* se erigió como una iniciativa convergente entre los principales partidos políticos nacionales y el gobierno federal para efectuar las reformas pendientes en la agenda nacional, entre ellas la del Distrito Federal.

El *régimen atípico* del Distrito Federal impide a los órganos locales (Jefe de Gobierno o Asamblea Legislativa) presentar,¹³¹ la iniciativa de reforma constitucional referente al Distrito Federal; por lo que, el Jefe de Gobierno en el proceso de reforma política de dicha entidad sólo se constituye en un actor externo que tiene que promover en este caso ante el PRD cualquier propuesta para ser negociada entre las fuerzas políticas nacionales.

Así pues, el trabajo del PRD referente a la propuesta de reforma política del Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera es complejo, porque primero tiene que presentar dicha propuesta para negociarla con los otros partidos políticos y construir un acuerdo previo y segundo mediante las coaliciones construidas en el

¹³¹ Los actores que pueden intervenir en la presentación de una iniciativa de reforma constitucional en materia del régimen jurídico y político son: el Presidente de la República, a los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Congreso de la Unión conseguir los votos requeridos para concretar dicha reforma constitucional.¹³²

Como se desprende de las negociaciones desarrolladas a finales de 2013, el grupo parlamentario del PRD en el Senado de la República presentó un documento¹³³ para la reforma política del Distrito Federal ante las demás fuerzas políticas que integran este órgano para su discusión como resultado del debate legislativo se llegó a la elaboración de un proyecto de dictamen que muestra que existe un interés en el tema entre los partidos políticos pero también la no elaboración de un acuerdo definitivo (iniciativa) para ponerlo a la discusión del pleno en dicho órgano demostró la persistencia de diferencias que existen entre dichos institutos políticos.

En las discusiones en el marco del *Pacto por México*, la diferencia que detuvo la redacción final del proyecto de dictamen fue los temas de las demarcaciones territoriales (delegaciones)¹³⁴ y la definición de la Asamblea Legislativa¹³⁵ como quedó plasmado por los pronunciamientos hechos por el PAN y el PRD. La deliberación realizada en el recinto de la Cámara Alta demuestra que en cualquier momento las fuerzas políticas nacionales podrían llegar a un acuerdo sobre el tema de la reforma política del Distrito Federal para ser discutido en el pleno de dicha cámara.

¹³² La proposición reformativa debe ser estudiada y votada primeramente en cada una de las Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Para que sea aprobada, se exige una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes, debiendo estar reunido en cada una de las Cámaras el quorum de asistencia, por lo menos: cincuenta y uno por ciento de los Diputados y dos terceras partes de los Senadores. Terminado este primer estadio del procedimiento, el proyecto debe someterse a todas y cada una de las Legislaturas. Además es indispensable el voto afirmativo de la mayoría de las Legislaturas.

¹³³ Tiene como base la propuesta presentada por el Jefe de Gobierno el 13 de agosto de 2013.

¹³⁴ En cuanto a las diferencias en el tema de las delegaciones el PAN propuso la creación de alcaldías con plena autonomía para ejercer los recursos de manera directa y por el otro lado el PRD propuso el establecimiento de un órgano colegiado en cada una de las 16 delegaciones con la función de supervisar y evaluar a esos gobiernos.

¹³⁵ La fecha y elección de la Asamblea Constituyente que redactaría la eventual Constitución de la Ciudad de México.

4. Reflexión acerca del cambio político de las delegaciones del Distrito Federal

En este capítulo, se elabora una reflexión que, a nuestra consideración, después de haber analizado las condiciones históricas del régimen jurídico-político del Distrito Federal, resulta lo más viable para continuar su proceso de cambio político.

La dificultad para lograr el consenso entre las fuerzas nacionales de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa al régimen interior del Distrito Federal nos lleva a plantear sólo una reforma al Estatuto de Gobierno;¹³⁶ sólo se necesitaría el 50% de los votos a favor más uno, para su aprobación y a partir de una coalición entre los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT, PVEM, MC, PANAL en ambas cámaras se lograría dicha reforma antes de las elecciones intermedias del 2015.

La reforma al Estatuto de Gobierno consistiría en la conformación de órganos representativos en las delegaciones del Distrito Federal, con la finalidad básica de reintegrar plenamente los derechos políticos de los ciudadanos de la capital de la República. El establecimiento de la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales dejó la posibilidad, mediante la ley reglamentaria del artículo 122 constitucional se definan la conformación de sus órganos de gobierno.

Cabe recalcar que, antes de 1929, en el ámbito local en que se dividía el Distrito Federal, los ciudadanos contaron con el derecho para votar de forma libre, secreta y personal por las autoridades que constituían las llamadas municipalidades; pero ese derecho se suprimió para establecer un órgano de carácter administrativo, denominado delegaciones políticas, cuyos titulares eran nombrados por el entonces Jefe de Departamento (quién a su vez era designado por el Presidente de la República) y restablecido parcialmente este derecho político con la reforma política de 1996 que estableció la elección directa de los delegados pero

¹³⁶ Ley reglamentaria del artículo 122 constitucional.

pospuesta hasta 2000. Quedó pendiente para su reglamentación en el Estatuto de Gobierno definir los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno. Incluso en el artículo 122 constitucional sólo establece la existencia de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, sin ninguna denominación al respecto; fue precisamente en la reforma de 1999 al Estatuto de Gobierno cuando se le denominó a estos órganos como delegaciones. El debate primordial de esta reforma giró alrededor de cómo integrar estos órganos de gobierno que en un principio los partidos políticos propusieron instituirlos como órganos colegiados, pero en el estudio y aprobación de la iniciativa en el Senado de la República con la pronunciación de los integrantes del PRI sostuvieron y obtuvieron que se establecieran como órganos unipersonales de gobierno.¹³⁷

Los titulares de los órganos unipersonales de cada demarcación territorial en síntesis son quienes unilateralmente toman las decisiones que legalmente les confieren el ordenamiento jurídico del Distrito Federal, nombran directamente sus funcionarios y ejercitan las asignaturas presupuestales determinadas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Con el establecimiento de los órganos unipersonales, se buscó el punto de equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad; es decir, que hubiera, sí, la deseable democratización y representación de las fórmulas en la elección de los delegados, pero cuidando al mismo tiempo la gobernabilidad y estabilidad política de la ciudad.

Al constituirse como órganos unipersonales de gobierno en la reforma de 1999 al Estatuto de Gobierno, las delegaciones reintegraron parcialmente los derechos políticos, toda vez que sólo pueden elegir un solo cargo público (jefes delegacionales) y no varias autoridades en ámbito local. Comparando los

¹³⁷ Su finalidad es concentrar en un solo individuo, en calidad de delegado, todas las facultades de dirección y control.

derechos políticos que tienen los ciudadanos de los Estados para votar en el ámbito local por las autoridades que conforman el ayuntamiento,¹³⁸ los ciudadanos del Distrito Federal tienen restringidos sus derechos políticos: sólo pueden votar por un solo cargo público a nivel local, el cual consiste en la elección de los jefes delegacionales.

Comprendemos que la instauración de la figura del municipio¹³⁹ en términos del artículo 115 constitucional, implicaría la conversión del Distrito Federal en el Estado 32 (Estado del Valle de México); pero el PAN y el PRD no incluyeron dicha transformación en las negociaciones del *Pacto por México*.

Del estudio de la reforma política del Distrito Federal en *el Pacto por México*, se infiere que el PRD y el PAN subordinan el tema de las delegaciones a los temas de estatus jurídico del Distrito Federal y las facultades de sus órganos de gobierno; pero también se desprende que existe un punto de coincidencia sobre la constitución de los órganos colegiados en el ámbito local: el ciudadano podría elegir otros representantes distintos a la figura de los jefes delegacionales.

El posible cambio político en las delegaciones debe concentrarse en la conformación de sus órganos representativos y dejar para otro momento los temas de redistribución territorial, las facultades, competencia y financiamiento, en espera de una reforma política de gran envergadura para el Distrito Federal que cuente con el consenso de las fuerzas políticas nacionales.

Circunscribiendo solo en el debate de la posible reforma del Estatuto de Gobierno, el tema de la conformación de los órganos colegiados en las delegaciones, esperando que con ello las fuerzas políticas nacionales podrían negociar con la finalidad de restituir plenamente los derechos de los ciudadanos en el ámbito local.

¹³⁸ El órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.

¹³⁹ Institución constitutiva de la vida pública, integrado por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la comunidad, con facultades normativas reconocidas como parte de la división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad. (OLIVOS: 2006:36)

La conformación de órganos colegiados en las delegaciones contribuirían al reconocimiento de la existencia de las fuerzas políticas y sociales que habitan las demarcaciones en las que se encuentra dividido el Distrito Federal para que estos queden incluidos de las decisiones que les afectan. La creación de estos órganos de representación política podría además contribuir:

- 1.- Ampliar la legitimidad de las acciones gubernamentales de las delegaciones;
- 2.- Aumentar la participación ciudadana para la toma de decisiones;
- 3.- Limitar y acotar el ejercicio de los jefes delegacionales, para evitar abusos e impunidad.

El status quo del régimen delegacional es un pendiente que debe ser modificado para terminar su estructura vertical y rígida por un esquema horizontal más democrático y participativo.

La creación de órganos colegiados en las delegaciones es parte del proceso de cambio político del Distrito Federal, y por esta razón nos permitimos realizar el siguiente ejercicio de una posible conformación de estos órganos.

El gobierno delegacional quedaría conformado por dos órganos totalmente diferenciados: uno de carácter unipersonal denominado jefes delegacionales; y otro de carácter colegiado denominado juntas delegacionales.

El término idóneo para los órganos colegiados en las delegaciones sería el de juntas delegacionales, porque las denominaciones consejos, comités son utilizadas en la vigente Ley de Participación Ciudadana para sus órganos de representación ciudadana.¹⁴⁰

Las juntas delegacionales serán electas mediante sufragio universal, libre, secreto y personal de sus miembros denominados representantes delegacionales. Las

¹⁴⁰ Son órganos de representación ciudadana en las colonias del Distrito Federal: el comité ciudadano, el consejo ciudadano, el consejo del pueblo, el representante de manzana

elecciones de las juntas delegacionales serán computadas y declaras válidas por el órgano electoral que establezca la ley electoral respectiva.¹⁴¹

La ley electoral respectiva determinará la forma en que las delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los representantes delegacionales, debiendo considerar factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población.

El encargo de los representantes delegacionales durarán el mismo período que los jefes delegacionales “...podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos, de tres años cada uno.”¹⁴² La reelección de los representantes delegacionales, será aplicable a aquellos que hayan sido elegidos en el proceso electoral de 2018.

Para ser miembro propietario o suplente de la junta delegacional, deberán reunirse los mismos requisitos que se piden para los jefes delegacionales señalados en el artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁴³

El cargo de representantes delegacionales no es renunciable sino por justa causa que se calificará en las juntas delegacionales.

Las juntas delegacionales contarán con las siguientes facultades:

1. Aprobar, supervisar y evaluar el programa operativo anual delegacional;
2. Ratificar los nombramientos de Directores Generales que haga los jefes delegacionales;
3. Proponer la atención problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la delegación respectiva;

¹⁴¹ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

¹⁴² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 27 de junio de 2014, p. 6.

¹⁴³ I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos; II. Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección; III. Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, IV. Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del presente Estatuto.

4. Formular propuestas para la introducción de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento de los jefes delegacionales las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad;
5. Proponer proyectos de equipamientos urbanos y la realización de obras de mejoramiento urbano;
6. Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad;
7. Promover la realización de programas culturales, cívicas, recreativos y deportivos;
8. Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del jefe delegacional;
9. Solicitar la comparecencia de los titulares de las unidades administrativas de la delegación en las sesiones del Comité, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de la competencia del servidor público de que se trate;
10. Aprobar las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial;
11. Aprobar el Manual Administrativo de las delegaciones;

Después de la elección de los miembros de las juntas delegacionales, estas se instalarán solemne y públicamente el tercer domingo del mes de agosto del año de la elección.¹⁴⁴

Una vez instaladas las juntas delegacionales conformarán una mesa directiva¹⁴⁵ integrada por un presidente, vicepresidente, secretario y dos vocales, esta

¹⁴⁴ Para poder tomar la protesta de ley a los jefes delegacionales el 1 de octubre del año de la elección.

¹⁴⁵ garantiza que los trabajos de las juntas delegacionales prevalezca lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Dederal, conduce las sesiones del pleno y asegura el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, vela por el adecuado funcionamiento de las comisiones. El presidente de la mesa directiva es el presidente del pleno de la junta delegacional.

integración de la mesa directiva será votada por el Pleno de las juntas. La junta delegacional tendrá un pleno, que conducirá el presidente de la mesa directiva, y quien será sustituido en sus ausencias por el vicepresidente y, a falta de éste, por un secretario. La mesa directiva durará un año en el encargo.

El representante que haya fungido como presidente o vocal podrá volver a desempeñar dicha función, cuando así lo determine el Pleno de la junta.

Las juntas delegacionales deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, de acuerdo con las facultades aquí propuestas; y al efecto, celebrarán sesiones ordinarias y extraordinarias que serán públicas, con excepción de aquéllas que señale la ley.

Las sesiones ordinarias se celebraran una vez cada quince días, en la fecha y hora señaladas por la convocatoria de la mesa Directiva. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando lo solicita a petición del presidente de la mesa Directiva o por la mayoría de los representantes delegacionales, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

Las sesiones de las juntas delegacionales serán encabezadas por el presidente de la junta delegacional. Y para que estas sean validas se requerirá la presencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos de la junta serán aprobados por la mayoría de sus integrantes.

A las sesiones ordinarias del pleno asistirá el jefe delegacional, quien participará en las mismas, con voz pero sin voto; a tal efecto el presidente de la junta le enviará la convocatoria respectiva.

Las comisiones¹⁴⁶ se integrarán por el número de miembros que determine el pleno. El presidente de las comisiones serán designado por la mayoría del pleno.

Las comisiones podrán ser de carácter permanente o temporal: las de carácter permanente se integrarán por el número de miembros del Comité Delegacional que determine su pleno y se regulará por un reglamento interior que elabore dicho

¹⁴⁶ Son órganos auxiliares de la junta delegacional para el mejor cumplimiento de sus funciones públicas.

junta, en todo caso se integrarán por lo menos con las comisiones siguientes: a) gobierno, b) obras c) participación ciudadana, d) desarrollo social y e) hacienda.; y las de carácter temporal se crearán por el acuerdo del pleno de la junta y tendrá como propósito la realización de estudios o elaboración de los proyectos para un caso específico relacionado con el ejercicio de las funciones de la junta.

En las sesiones de las comisiones podrán participar con voz, pero sin voto: 1) los ciudadanos registrados para la sesión; 2) los integrantes de los órganos de representación ciudadana para la sesión; y 3) los servidores públicos de la delegación, responsables de las áreas a que correspondan los asuntos a tratar en las sesiones.

Recapitulando la conformación de órganos colegiados es un tema pendiente del proceso político del Distrito Federal, excluido de la reforma al Estatuto de Gobierno de 1999, al establecer un órgano unipersonal como la forma de gobierno delegacional, con el argumento de contar con la capacidad de decisión de sus titulares y descartar el órgano colegiado que delibera la toma de decisiones entre sus miembros. El argumento de otorgar la capacidad a los jefes delegacionales para adoptar una decisión rápida en la actualidad también es cuestionable por la discrecionalidad de sus acciones que en muchos casos se definen para beneficiar a ciertos grupos sociales o políticos a cambio de su apoyo o votos.

Enseguida enunciaremos varias razones para fundamentar la conformación de los órganos colegiados en las delegaciones.

Como mecanismos de control al interior del gobierno delegacional, volvemos a reiterar, los jefes delegacionales evidentemente actúan discrecionalmente, porque cuentan con la capacidad formal para adoptar las decisiones sin más limitantes que lo ordenado en la propia normatividad del Distrito Federal.

Se descentralizaría la toma de decisiones concentradas en la figura de los jefes delegacionales, porque tendrían que presentar ante el pleno de los órganos colegiados las decisiones que tomarán, para su aprobación o revisión, es decir, la toma de decisiones se discutirían y con ello se contribuiría a reducir el margen de

discrecionalidad de los jefes delegacionales sobre asuntos prioritarios de cada una de las demarcaciones territoriales.

No es el mecanismo que resuelve todo, pero apostar por medios de control al poder implican establecer o crear instituciones específicamente diseñadas para ese control. Hoy como siempre, la supervisión y control de la actividad pública es necesario.

Los ciudadanos y los órganos de representación ciudadana¹⁴⁷ contaría con otro órgano de representación con capacidad de decisión, para colaborar, emitir su opinión y donde también puedan incidir en la toma de decisiones del gobierno delegacional.

La elección de los miembros de los órganos colegiados tendría como uno de sus logros el pluralismo político¹⁴⁸ en su composición, es decir se lograría mayor representatividad; si bien el pluralismo ha tenido como consecuencia que las decisiones se empantanen, es un dilema que no tiene salida; en cambio, en un órgano unipersonal las decisiones serán más rápidas, aunque no necesariamente las mejores y no requieren consulta.

En órganos colegiados las decisiones deben ser consultadas esto probablemente las hagan más lentas y no necesariamente serán las mejores, pero se garantiza que sean consultadas.

Resumiendo; es necesario que en las delegaciones del Distrito Federal, se integren órganos colegiados; primero, para deliberar y decidir sobre planes y programas en beneficio de la comunidad; y segundo para vigilar y controlar la acción del titular del órgano encargado de la administración de las demarcaciones territoriales.

¹⁴⁷ De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir mediante una fórmula sintética que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes. (BOBBIO:2001:61)

¹⁴⁸ El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos: la libertad, más aún, lo lícito del disenso. Esta característica fundamental de la democracia de los modernos se basa en el principio de acuerdo con el cual el disenso, cuando es mantenido dentro de ciertos límites establecidos por las reglas del juego, no es destructivo, sino necesario; una sociedad en la que el disenso no es permitido es una sociedad muerta o condenada a morir. (BOBBIO:2001:70)

Fuentes de consulta

Bibliográficas:

AGUIRRE VIZZUETT, Javier; *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.

AJA, Eliseo; *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Ed. Alianza, Madrid, 2003.

ALEMÁN VELASCO, Miguel; *La Revolución Federalista*, Ed. Diana, México, 2004.

ALMARAZ MORENO, Valentín (editor); *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección sinergia/IEDF, México, 2006.

ARMENTA, LOPEZ Leonel Alejandro; *La Forma Federal de Estado*, UNAM, México, 1996.

ARNAIZ ÁMIGO, Aurora; *Ética y Estado*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., México, 1986.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; *Iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de debates de la Asamblea Legislativa, 7 de septiembre de 1999.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, II LEGISLATURA; *Iniciativa de reforma para el Distrito Federal: La visión de sus actores*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

BASAÑEZ, Miguel; *La lucha por la hegemonía en México en 1968-1990*, Ed. siglo veintiuno, 9ª ed., México, 1990.

BIDART, CAMPOS Germán; *Lecciones Elementales de Política*, Ed. EDIAR, 5ª ed., Argentina, 1996.

BOBBIO, Norberto; *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 2001.

BOBBIO, Norberto MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco; Diccionario de Política, vol. 1, Ed. Siglo veintiuno, 12ª ed., Madrid, España, 2000.

BURGOA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1991.

CÁMARA DE DIPUTADOS; *Dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los debates de la Cámara de Diputados, 12 de octubre de 1999.

CÁMARA DE DIPUTADOS; *Iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de debates de la Cámara de Diputados, 23 de septiembre de 1999.

CÁMARA DE SENADORES; *Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los debates de la Cámara de Senadores, 7 de octubre de 1999.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro; *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM, México, 2006.

CARLYLE, A. J.; *La libertad política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1982.

CARPISO, Jorge; *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. siglo veintiuno, 10ª ed., México, 1991.

COLE, G.D.H.; *La organización política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 1974.

COSIO VILLEGAS, Daniel; *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Ed. Joaquín Mortíz, S.A., 13ª ed., México, 1981.

CROSSMAN, R.H.S.; *Biografía del Estado moderno*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978.

DAHL, Robert A.; *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, España, 2000.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1987.

DUETSCH, Karl W.; *Política y gobierno*; Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., España, 1976.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito (compiladores); *Lecturas sobre el cambio político en México*, Ed. CIDE/Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2006.

GARCIA-PELAYO, Manuel; *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, Madrid, 1999.

GARZA GARCÍA, César Carlos; *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. McGraw-Hill, México, 2005.

GETELL, Raymond; *Historia de las Ideas Políticas*, t. II, Ed. Editora Nacional, 2ª ed., México, 1959.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCO, Enrique (coordinadores); *México, Hoy*, Ed. Siglo veintiuno, 14ª ed., México, 1991.

GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz; *Valores del Estado en el Pensamiento Político*, UNAM, México, 1994.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Elías y SOLÍS ACERO, Felipe; *Gobierno y Administración del Distrito Federal*, ediciones INAP, México, 1985.

LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio y CAMOU Antonio (coordinadores); *Globalización, identidad y democracia México y América Latina*, UNAM/siglo veintiuno, México, 2001.

LARROSA HARO, Manuel (coordinador); *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 2001.

LARROSA, Manuel y ESPINOZA, Ricardo (coordinadores); *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1999.

LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (coordinadores); *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1994.

LARROSA, Manuel y VALDÉS, Leonardo (Coordinadores); *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1998.

LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; *Diario de Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917*, edición facsimilar, México, 1989.

HAMILTON, MADISON y JAY; *El federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1974.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA, COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL; *Acuerdo para la reforma política del Distrito Federal*, Congreso de la Unión, México, 2007.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN; *Las Constituciones de México, 1814-1989*, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989

KELSEN Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 4ª reimpresión, México, 1988.

MARVAN, Ignacio; *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano*, Documentos de Trabajo del CIDE, número 130, México 2001.

MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto; *La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Ed. Plaza y Valdez, México, 2001.

MÉNDEZ, José Luis (Coordinador); *Políticas Públicas*, t. XIII, COMEX, 1ª reimpresión, México, 2012.

MEYER, Lorenzo y REYNA José (coordinadores); *Los sistemas políticos en América Latina*; Ed. Siglo veintiuno, 4ª ed., México, 2005.

MONTESQUIEU; *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, S. A., 3ª ed., México, 1977.

OLIVOS CAMPOS, José René; *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Ed. Porrúa, México, 2006.

OLVERA, Alberto J.; *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Ed. Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, México, 2003

ORTEGA, LOMELÍN Roberto; *El nuevo federalismo. La descentralización*, Ed. Porrúa, México, 1988.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto; *Federalismo y Municipio*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

ORTIZ PINCHETTI, Agustín; *La democracia que viene*, Ed. Grijalbo, México, 1994.

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe; *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, IFE/UAM Xochimilco/FCE, México, 2000.

POKROVSKI, V. S. y otros; *Historia de las Ideas Políticas*, Ed. Grijalbo, México, 1966.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús; *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de divulgación de cultura democrática, IFE, México, 1996.

SALAZAR TOLEDANO, Jesús; *La reforma Política del Distrito Federal*, INAP, serie Praxis 93, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 11ª ed., México, 1972.

UVALLE BERRONES, Ricardo; *El Gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

VALDÉS, Leonardo (coordinador); *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, CEDE/UAM Iztapalapa, México, 1994.

VALENCIA, CARMONA Salvador; *Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo*, Ed. Porrúa/UNAM, México, 1995

WARD, Peter M.; *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, Consejo para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, México.

Hemerografía impresa:

Alberto Morales, (17 de febrero de 2014), Avanza aval para la reforma del DF, periódico El Universal.

Alberto Morales, (7 de abril de 2014), Senado acuerda aprobar la reforma del DF, periódico El Universal.

Bertha Becerra, (18 de febrero de 2014), Acuerdan PRI, PRD y PAN Pacto por el Senado, periódico El Sol de México.

Elena Michel, (04 de diciembre de 2013), Pide el PAN DF modificación en reforma para la capital, periódico El Universal.

Francisco Nieto (03 de diciembre de 2013), Condiciona PRD regreso al Pacto por reforma del Distrito Federal, periódico El Universal.

Hemerografía electrónica:

Alejandro Cruz, (2014), Mancera confía en que habrá reforma política, aunque no en este período, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/29/capital/033n3cap>

Alejandro Cruz, (2014), Si a las alcaldías, pero sin autonomía presupuestal, plantea el jefe de Gobierno, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de

2014, desde dirección:
<http://www.jornada.unam.mx:8080/2014/02/21/capital/036n1cap>

Andrea Becerril y Víctor Ballinas (2013) Anuncia Zambrano que el PRD se retira del Pacto por México, periódico La Jornada, el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/11/29/politica/003n1pol>

Claudia Herrera y Alfonso Urrutia, (2012), Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://ww.jornada.unam.mx:80801/2012/12/03/politica/002n1pol>

Claudia Herrera y Matilde Pérez, (2013), Con reproches de AN y PRD comienzan los trabajos para la reforma política electoral, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:80801/2013/05/28/politica/008n1pol>

Emir Olivares y Alma Muñoz, (2013), Senadores exigen a Peña negociar con ellos iniciativas que surjan del Pacto por México, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2013, desde dirección: <http://ww.jornada.unam.mx:80801/2013/01/08/politica/006n1pol>

Gabriela Romero (2013), Mancera convoca a un gran acuerdo social para la reforma política del DF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/04/12/capital/035n1cap>

Gabriela Romero y Ángel Bolaños, (2013), La ciudad de México reclama su autonomía, sostiene el jefe del GDF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/12/08/capital/029n2cap>

Alejandro Cruz y Laura Gómez, (2014), Asamblea autónoma redactaría la carta magna de la ciudad, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2014/01/15/capital/037n2cap>

Miguel Ángel Rivera (2014), Asuntos urgentes, periódico La Jornada, obtenido el día 3 de mayo de 2014, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:/2014/04/23/opinion/004o2cpol>

Víctor Ballinas y Andrea Becerril, (2013), Nueve días para discutir la reforma política del DF, periódico La Jornada, obtenido el día 5 de abril de 2013, desde dirección: <http://www.jornada.unam.mx:8080/2013/12/07/capital/031n2cap>

Legislación consultada:

Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal 2014, Ed. ISEF, 13ª ed., México, 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 168ª ed., México, 2014.

Páginas de internet:

<http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/MariaAngelesMoreno.pdf>

http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/PAN_DF12042010.pdf

http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/ALDF_Senado14092010.pdf

<http://www.reformapolitica.df.gob.mx/images/pdfs/iniciativaMAM13082013.pdf>