

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

NADA HUMANO ME ES AJENO

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

**Las violaciones de los derechos humanos en la Ciudad de México
(1987-2015) como consecuencia de su condición jurídica**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

PRESENTA

Eduardo Rangel Mendoza

Director de la Tesis

Mtro. Rubén Rabindranath García Clarck

Ciudad de México, mayo de 2024.

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.

COMITÉ TUTORIAL

DIRECTOR

Mtro. Rubén Rabindranath García Clarck

LECTORAS/ES

Dra. Pilar Calveiro Garrido

Mtro. Gilberto Alvide Arellano

Dr. Tonatiuh Hernández Correa

DEDICATORIAS

A mis hijos, Arantza y Eduardo, porque ellos son la motivación, la inspiración y la felicidad de mi vida.

A mi esposa Miriam, por su apoyo incondicional, su eterna complicidad y por todo el amor profundo que siempre ha tenido para mí.

A mi madre Norma, a mi padre Carlos y a mi abuela Rebeca, por enseñarme que la vida se trata de luchar y nunca claudicar en la búsqueda de tus sueños.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi querida Universidad por seguir apostando por un proyecto de educación pública de calidad y por hacerme sentir orgullosamente *uacemita*.

Agradezco a todo el claustro de profesores de la maestría: Dra. Adriana Terán, Dr. Carlos Fazio, Dra. Ángeles Lara, Dr. Óscar González y Mtro. Eduardo Correa, por su increíble manera de transmitir el conocimiento y proyectar su notable experiencia.

Agradezco al Mtro. Rubén García, director de esta tesis, por todas sus atenciones, su impecable acompañamiento y su ardua labor para completar este gratificante proceso de investigación.

Agradezco a la Dra. Pilar Calveiro, al Mtro. Gilberto Alvide y al Dr. Tonatiuh Hernández, lectora y lectores de esta tesis, por brindarme la oportunidad de contar con su alto nivel de conocimientos y amplia experiencia.

***Gracias a la vida
que me ha dado tanto***

Violeta Parra

ÍNDICE

DEDICATORIAS

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.....	32
REFERENTES TEÓRICOS CONCEPTUALES Y JURÍDICOS	32
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO.....	33
1.1. DERECHOS HUMANOS Y LAS TIPOLOGÍAS DE VIOLACIÓN MASIVAS, ESTRUCTURALES Y SISTEMÁTICAS	34
1.1.1. NOCIÓN DE VIOLACIONES MASIVAS	39
1.1.2. NOCIÓN DE VIOLACIONES ESTRUCTURALES.....	42
1.1.3. NOCIÓN DE VIOLACIONES SISTEMÁTICAS.....	47
1.2. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO	48
1.3. PERIODIZACIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD (1987-2015): FACTORES POR LOS CUALES A LA CIUDAD DE MÉXICO SE LE HA IMPEDIDO CONVERTIRSE EN EL ESTADO 32.....	55
1.4. DERECHO HUMANO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS.....	63
1.5. DERECHO HUMANO DE PARTICIPACIÓN EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS (DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y SER ELEGIDO)	68
1.6. DERECHO HUMANO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA.....	75
CAPÍTULO II	81
1987-2015: LA VIOLACIÓN DEL DERECHO HUMANO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO	81
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO.....	82
2.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN A TRAVÉS DE LAS CINCO ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (DE 1824 HASTA 2015).....	83
2.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, 1993, 1996, 2001 Y 2015: LA CONDICIÓN JURÍDICA <i>SUI GÉNERIS</i> COMO PRETEXTO.....	87
2.2.1. <i>RENOVACIÓN POLÍTICA</i> DE 1986: LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA CREACIÓN DE LA ARDF	90
2.2.2. MESA DE CONCERTACIÓN PÚBLICA DE 1992: LA ARDF COMO ÓRGANO LEGISLATIVO, LA ELECCIÓN INDIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO Y LA CREACIÓN DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	94
2.2.3. <i>ACUERDO PARA LA REFORMA POLÍTICA</i> DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996: ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO, DIPUTADOS LOCALES Y JEFES DELEGACIONALES.....	97

2.2.4. LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2001 Y EL SOBRESEIMIENTO DE LA SCJN A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2002.....	100
2.2.5. REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PACTO POR MÉXICO DE 2015 Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 2017.....	104
2.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN: CONCENTRACIÓN DE PODER Y CONTENCIÓN DE LA OPOSICIÓN.....	108
2.3.1. RELACIÓN PERSUASIVA DE PODER (1987-2000): LAS REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL COMO CONSECUENCIA DE LA ILEGITIMIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES, LA CRISIS DEL PARTIDO HEGEMÓNICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL	109
2.3.2. RELACIÓN COERCITIVA DE PODER (2000-2012): EL ANTAGONISMO Opositor DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LA ESTRATEGIA EXTRACTIVISTA DE LOS GOBIERNOS PANISTAS	126
2.3.3. RELACIÓN RETRIBUTIVA DE PODER (2012-2015): ENTRE EL PACTO POR MÉXICO Y LA DIVISIÓN DEL PRD EN EL CONTEXTO DEL REGRESO DEL PRI AL PODER.....	136
2.4. FEDERALISMO MEXICANO INMUTABLE Y ARCAICO: DE LA PRESUNTA “IMPOSIBILIDAD JURÍDICA” A LA FALACIA JURÍDICA.....	141
2.5. VIOLACIÓN MASIVA, SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: DERECHO <i>JUS COGENS</i>, ACTUACIÓN DELIBERADA DEL ESTADO CON ARREGLO A LA CONCENTRACIÓN DE PODER Y SO PRETEXTO DE LA CONDICIÓN JURÍDICA <i>SUI GÉNERIS</i> DEL DISTRITO FEDERAL.....	148
2.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: LA ESTRUCTURA FEDERAL NO SE PUEDE ANTEPONER A LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL	154
2.7. ASIMETRÍAS DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN COMPARACIÓN CON OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	160
2.7.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN.....	160
2.7.2. DE LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS.....	165
2.7.3. DE LA REMOCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO Y/O SU SUSTITUCIÓN	167
2.7.4. DE LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DEL MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA Y EL PROCURADOR GENERAL, ASÍ COMO LAS MEDIDAS APREMIANTE RELACIONADAS CON SITUACIONES DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD	170
2.7.5. DEL ENVÍO Y APROBACIÓN DE LOS MONTOS DE ENDEUDAMIENTO, SU RENDICIÓN, VIGILANCIA Y CORRECTA APLICACIÓN	175
CAPÍTULO III.....	179

1987-1997: ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO A PARTICIPAR, A VOTAR Y SER ELEGIDO ..	179
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	180
3.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LA REFORMA OBREGONISTA DE 1928 Y HASTA LA <i>RENOVACIÓN POLÍTICA</i> DE 1986	181
3.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, 1993 Y 1996: EL “INTERÉS POLÍTICO” DE LA CIUDAD COMO “CENTRO DE PODER”	185
3.2.1. LA CONSULTA POPULAR DE 1986 Y LA CREACIÓN DE LA ARDF..	187
3.2.2. REFORMA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: PLEBISCITO CIUDADANO DE 1993	191
3.2.3. <i>ACUERDO POLÍTICO NACIONAL</i> DE 1996 Y EL RECONOCIMIENTO POR VEZ PRIMERA DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO.....	194
3.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA SUPRESIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO: EL CRECIMIENTO ELECTORAL DE LA OPOSICIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA ALTA POLITIZACIÓN DE LOS CAPITALINOS (1987, 1993 Y 1996).....	197
3.4. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA: “CONSPIRACIÓN SISTEMÁTICA Y SILENCIOSA” CONTRA EL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO	211
3.5. VIOLACIÓN SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: RÉGIMEN ANTIDEMOCRÁTICO, POLÍTICAMENTE JERARQUIZADO Y ALTAMENTE AUTORITARIO QUE DESPOLITIZÓ A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD ...	216
3.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: 60 AÑOS DE SUPRESIÓN Y RESTRICCIÓN INJUSTIFICABLE	222
3.7. GRADO DE ASIMETRÍAS DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD A PARTIR DE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL CONTEXTO NACIONAL (1982-1997)	228
CAPÍTULO IV.....	235
1998-2014: ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA	235
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	236
4.1. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA: DEL <i>NUEVO FEDERALISMO FISCAL MEXICANO</i> DE 1997 Y HASTA LA REFORMA FISCAL DE 2013.....	238
4.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA FISCAL DE 1997, 2006 Y 2013: LA EXCLUSIÓN INJUSTIFICADA DEL FAIS	242
4.2.1. LA <i>RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO</i> DE 1997 Y LA EXCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEL FAIS	244

4.2.2. EL RECHAZO DE LAS INICIATIVAS DE LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL FAIS, PREVIO A LA REFORMA FISCAL PANISTA DE 2006	246
4.2.3. LA INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL FAIS Y EL FONDO DE CAPITALIDAD, EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE 2013 ACORDADAS EN EL <i>PACTO POR MÉXICO</i>	249
4.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA: EL CONTROL PRESUPUESTAL COMO MEDIDA DE CONTENCIÓN POLÍTICA-ELECTORAL	253
4.4. LA EXCLUSIÓN INJUSTIFICABLE DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEL FAIS A PARTIR DE NO SER UN “ESTADO” Y NO POSEER “MUNICIPIOS”	268
4.5. VIOLACIÓN SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: IMPOSICIÓN DE UN ORDEN POLÍTICO Y ECONÓMICO EXACERBADAMENTE VERTICAL Y LA PRIVACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO	272
4.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: OBSTACULIZACIÓN PARA EL EJERCICIO EN CONDICIONES DE IGUALDAD Y LIBERTADES BÁSICAS EN FUNCIÓN DE LA INTEGRALIDAD CON OTROS DERECHOS (URBANIZACIÓN EQUITATIVA, VIVIENDA, SALUD, EDUCACIÓN, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO)	276
4.7. GRADO DE AFECTACIÓN GENERADO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1997 A 2013, COMO CONSECUENCIA DE LA EXCLUSIÓN DEL FAIS.....	287
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	303
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	327

INTRODUCCIÓN

El tema de esta investigación es el de las violaciones a los derechos humanos de libre determinación de los pueblos; a participar, a votar y a ser elegido; y el de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México durante el período que va de 1987 a 2015, como consecuencia de la condición jurídica del entonces Distrito Federal.

Cabe señalar que, previo a la realización del presente trabajo, existen muy pocas obras que analicen este período histórico de la ciudad desde un enfoque de la ciencia política con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, a manera de continuidad, esta investigación toma como base la periodización histórico-política de la evolución jurídica de la ciudad¹ construida previamente por Flores y Rangel (véase 2021), a partir de conocer los factores por los cuales a la Ciudad de México se le ha impedido convertirse en el estado 32.

Precisamente, se distingue de otras obras por el enfoque histórico, político y jurídico integral con perspectiva de derechos humanos con el que se aborda la condición de excepción de la Ciudad de México durante este período, ya que la gran diversidad de bibliografía que se relaciona con el tema, analizan esta condición jurídica *sui géneris* de la capital, desde estos tres enfoques, pero de manera diferenciada y muy específica.

Es decir, desde la perspectiva histórica tenemos los textos de Rodríguez (2000), Meyer (2000), Nava (2007) y Moreno (2007) quienes explican

¹ La periodización va de 1987 a 2015 y consta de tres subperíodos, a saber: *La crisis del partido hegemónico (1987-2000)*; *el período de la persuasión política*; *Los sexenios panistas (2000-2012)*; *el período de la coerción política*; y, por último, *El regreso del PRI y el "Pacto por México"*; *el período de la retribución política*. Esta periodización se caracteriza por el tipo de relaciones de poder que existían entre el grupo que ocupaba el poder del Estado y el de la capital del país, lo cual trajo como consecuencia la realización de diferentes reformas constitucionales al entonces Distrito Federal (1987, 1993, 1996 y 2015) que, dependiendo la coyuntura política que prevalecía como resultado de estas relaciones, incrementaron o contuvieron su autonomía a lo largo de casi 30 años.

cronológicamente los cambios sustanciales de la condición política de la ciudad a través de sus diferentes procesos históricos, por lo que construyen una evolución histórica de su condición. En el plano jurídico, tenemos las obras de Bautista (2002), Santiago (2003) y Cárdenas (2017), quienes explican a partir de las diferentes modificaciones a nuestra constitución, la evolución jurídica de la ciudad y el grado de avance en su autonomía política. Y, por último, desde el punto de vista político tenemos los textos de Medina (2006) y De Andrea (2020), quienes revisan las reformas constitucionales de 1987 y 1993 -que dieron origen a los cambios sobre la condición jurídica del entonces Distrito Federal- en función del contexto político-económico nacional e internacional prevaleciente en aquel período.

Por su parte, en lo que concierne al enfoque de los derechos humanos, si bien algunas se aproximan solo al derecho político de participar, votar y ser elegido, ninguna se realiza con tal perspectiva a plenitud. Al respecto, podemos citar una gran diversidad de ejemplos, como son los casos de: Marván (2001), quien explica sobre la configuración histórico-jurídica del gobierno representativo de la ciudad; Espinosa (2004), que plantea el desarrollo histórico de la cultura política y la participación ciudadana del Distrito Federal; Sánchez (2000), quien trata lo relacionado con la evolución de la participación ciudadana en la ciudad a partir del análisis del marco normativo en la materia; Bolívar (2004), quien explica la alternancia política a partir del análisis de las leyes electorales; o Hernández, Arceo y Regish (s.f.), quienes refieren acerca del plebiscito ejercido en el Distrito Federal entre 1992 y 1993.

En este entendido, la importancia del enfoque de derechos humanos que aborda este trabajo en la problemática de la condición jurídica excepcional de la Ciudad de México es de un valor inconmensurable, debido a que contribuyó a evidenciar afectaciones a libertades fundamentales de los habitantes de la ciudad en un período prolongado y sostenido, durante el cual se normalizaron e invisibilizaron a tal punto de pasar desapercibidas. Además, ayudó a demostrar la actuación deliberada del Estado mexicano en el incumplimiento de sus obligaciones contraídas dentro del derecho internacional, en tanto miembro fundador de los sistemas universales y regionales de derechos humanos.

Sin duda, esta perspectiva le da amplitud y profundidad al estudio de la condición jurídica *sui géneris* de la ciudad, al mismo tiempo que, redescubre y reinterpreta un periodo de la historia del Distrito Federal donde se hacen patentes las asimetrías en el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos de los capitalinos en comparación con la de otros habitantes de las demás entidades federativas, lo cual es propiciado deliberadamente desde las más altas esferas del poder político del Estado mexicano en el periodo preestablecido.

El beneficio que busca esta investigación es el de reconstruir una memoria colectiva e histórica para los habitantes de esta ciudad, la cual ayude a potenciar un efecto demostrativo que sirva para desentrañar afectaciones a derechos humanos en realidades tan complejas y difusas que la simple aspiración a conocer la verdad contribuyan a evitarlas, o bien, a que no vuelvan a ocurrir.

Precisamente por estos alcances demostrativos pretendidos, es que la aportación de este documento es la de configurar una nueva tipología de violaciones a los derechos humanos, que, si bien no comparten la gravedad

prescrita en las violaciones masivas, estructurales y sistemáticas previstas en el análisis del contexto del derecho penal internacional, poseen características muy afines a éstas, que bien caben precisar:

A menudo, las violaciones sistemáticas, masivas y estructurales de los derechos humanos que se han suscitado en diversas partes del mundo se asocian con las dictaduras militares o regímenes autoritarios, así como con crímenes de *lesa humanidad*, tales como: la tortura, genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, separación, esterilización generalizada, etc.

Sin embargo, este tipo de violaciones también se dan en regímenes de naturaleza muy distinta, es decir, en Estados democráticos donde el contexto político, jurídico y social en el que se ejercen son de tal complejidad que las violaciones y/o afectaciones no son tan evidentes, o bien, se encuentran tan difusas que se complica su explicación.

La circunstancia anterior es tal que, incluso pese al andamiaje institucional en materia de derechos humanos que posee nuestro país, y en particular la Ciudad de México (Véase Alvide, 2017), no existen precedentes que den cuenta de este tipo de violaciones a través de investigaciones puntuales al respecto.

Por ello, la novedad de esta investigación, además de la inexistencia de otra con objetivos similares, fue justamente dar a conocer que en la Ciudad de México durante el periodo de 1987 a 2015 existieron violaciones sistemáticas, masivas y estructurales de los derechos humanos referidos, en donde dada la complejidad del contexto político, jurídico y social en que se ejercieron han pasado desapercibidas y sin la atención debida hasta nuestros días, lo cual es contrario a una defensa y promoción efectiva de los derechos humanos.

Por tanto, esta clasificación de violación a los derechos humanos a la que le denominaremos como *violaciones desapercibidas en contextos difusos e insondables* se pueden dar en regímenes democráticos y/o federales donde imperan condiciones de libertad plenamente reconocidas para la gran mayoría de las personas.

Es justo por este mismo entramado de características relacionadas al régimen, que *so pretexto* de la historicidad del federalismo o la configuración jurídica atribuída por este mismo a territorios preestablecidos, el Estado restringe derechos fundamentales a una determinada población en un territorio específico, lo cual afecta su posibilidad de desarrollo.

Por lo mismo, esta tipología se sustenta en la integralidad e interdisciplinariedad que le aportan y enriquecen los diversos enfoques de la historia, el derecho y la ciencia política al análisis de contexto en donde el grado de complejidad y lo difuso de las acciones es tan alto que se dificulta su identificación concreta.

Además, las circunstancias que se expusieron pueden ser comunes a las de otros países de nuestro mismo continente, como es el caso de Buenos Aires en Argentina, Brasilia (Distrito Federal) en Brasil o Caracas en Venezuela, por lo que esta aportación podría contribuir a desarrollar investigaciones más específicas en cada caso.

Una vez señalado lo anterior y para adentrarnos en la investigación, es menester explicar a grandes rasgos la problemática de la que se parte, es decir, la condición jurídica de excepción que ha regido a la Ciudad de México desde su creación. Históricamente, la capital de nuestro país se ha caracterizado por tener

ciertas particularidades constitucionales que le han atribuido una condición jurídica (*sui generis* o híbrida) distinta a la de los demás 31 estados de la Unión.

Esta singularidad yace en el hecho de que es la capital de nuestro país, y al mismo tiempo, el lugar donde residen los poderes de la Unión, por lo que -de no moverse a otro lugar- no podrá erigirse en un estado más, es decir, no gozará de la soberanía y libertad atribuida al resto de los demás estados de la República mexicana (véase artículos 40 y 44 de nuestra Constitución Política).

La tesis principal -discurso oficial- que ha subsistido hasta nuestros días acerca del por qué la Ciudad de México no puede convertirse en un estado más, se debe a una presunta imposibilidad jurídica -contenida en el propio texto del artículo 44 constitucional- atribuida a la dicotomía que supone la convergencia y convivencia de lo estatal y federal en un mismo territorio.

No obstante, este argumento ha sido descartado y refutado mediante el derecho comparado, debido a que existen Estados federales con capitales y territorios federales que albergan a los poderes de la Unión y que, sin embargo, son estados iguales (Viena, Berlín o Berna) a los demás sin excepción jurídica alguna, por lo que la presunta imposibilidad jurídica no ha sido más que una “falacia jurídica” sostenida desde las más altas esferas del poder para mantener un estado de subordinación políticamente conveniente (véase Cárdenas, 1994; González, 2002; Flores y Rangel, 2021).

En consecuencia, esta condicionante le ha implicado diversos candados, sujeciones y controles en detrimento de su autonomía y libertad, los cuales han sido ejercidos bajo la potestad exclusiva de los poderes de la Unión -principalmente el Poder Ejecutivo y Legislativo-, prácticamente, desde que el

entonces Distrito Federal fue concebido y hasta nuestros días, con todo y que la evolución jurídica de la ciudad ha dado pasos agigantados en los últimos seis años, sobre todo con la reforma constitucional de 2015 y la promulgación de una constitución propia en 2017.

Ahora bien, ante esta situación resulta pertinente preguntarse: ¿qué relación guardan el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población capitalina con la condición jurídica (*sui géneris*) permanente de la Ciudad de México? La respuesta es: todo. Porque los mecanismos de sujeción y control ejercidos por los poderes federales impactaron negativa e inevitablemente en la esfera de los derechos humanos de los habitantes de esta gran ciudad. Para ahondar en esto, existen una gran diversidad de ejemplos a través de los últimos 30 años, los cuales me permitiré ilustrar.

En materia política: el hecho de que la Ciudad de México no tenga -hasta la fecha- la posibilidad de erigirse en un estado más igual a los demás miembros de la Unión; durante casi veinte años las atribuciones del ejecutivo local estuvieron subordinadas y limitadas por el ejecutivo federal en materia de remoción de su propio cargo y del control libre del mando policiaco; hasta antes de 2016, la no participación de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en la aprobación de las reformas constitucionales generadas por el Congreso de la Unión; hasta antes de 1997, los ciudadanos de esta gran orbe no participaban en la elección de sus gobernantes y representantes, donde incluso no existía representación política alguna (véase Cárdenas, 1994; Flores y Rangel, 2021).

En materia presupuestal: el sometimiento al Congreso de la Unión de la aprobación del monto de endeudamiento aún persistente hasta nuestros días, es

decir, el Congreso Local de la ciudad no decide en este apartado como sí lo hacen los congresos locales de los demás estados del país; hasta 2014, la exclusión de la participación de los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), de Infraestructura Social para la Entidades (FISE) y de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) provenientes del Ramo 33 para entidades y municipios, los cuales se orientan -entre otras cosas- al combate de la pobreza y el rezago social; y, por último, el impacto negativo en la reducción del Ramo 28 y con ello, el incremento en el nivel de endeudamiento luego de la reforma fiscal de 2007 (véase Chíguil, 2014; Flores y Rangel, 2021).

Como ya se dijo, estas situaciones han traído como consecuencia diversas afectaciones a los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México, motivo por el cual, la presente investigación se centró en el análisis del contexto político, económico y social en que se suscitaron. En este entendido, este impacto negativo se revisó a la luz de diversas coyunturas de reformas constitucionales y fiscales que se dieron en un período delimitado de 1987 a 2015, es decir, durante la etapa histórica de mayor trascendencia democrática para la ciudad.

Igualmente, estas transgresiones se analizaron tomando como referencia el contenido y alcances interpretativos de las violaciones de los derechos de: libre autodeterminación de los pueblos; de participación en la dirección de los asuntos públicos (derecho a participar, a votar y ser elegido); y, el de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (alimentación, vestido, vivienda digna, etc.) que mejoren continuamente sus condiciones de existencia.

Una particularidad de estas afectaciones -por lo que es imprescindible analizarlas- es que, además de que se realizaron de manera sostenida durante períodos muy prolongados de tiempo, mediante “instrumentos macro” (véase Ansolabehere, 2017), representados en las distintas modificaciones constitucionales para cambiar su condición jurídica, también se dieron en un contexto tan difuso que, dada su complejidad, conllevan un elevado grado de dificultad para lograr su explicación y evidencia.

No obstante, el auxilio del análisis político sobre el marco de disputa caracterizada por el tipo de relación de poder y la dinámica existente entre las élites políticas² institucionalizadas del Estado mexicano y de la Ciudad de México, cuyo surgimiento -de ésta última- estuvo precedida por las movilizaciones sociales que se dieron en la capital del país en la década de los ochenta, contribuyen notablemente a facilitar esta ardua labor.

En este entendido, la dinámica de estas relaciones en cada período específico se dio en un contexto político, social y económico (nacional e internacional) en donde el interés político de la ciudad como “centro de poder” sería la motivación particular de la élite política del Estado mexicano (momentos en que la concentración de poder se ponía en riesgo), para avanzar o contener la autonomía de la ciudad, es decir, suprimir o reconocer el disfrute pleno de los derechos humanos de los capitalinos.

² De acuerdo con Leticia Ruíz (s.f.) por élite política se entiende como aquella “minoría selectiva” que ocupan posiciones de predominio en las instituciones del Estado, por lo que se debe incluir a aquellos que se dedican a la actividad política en diferentes ámbitos y contextos (nacional, regional o local). A la élite política la constituyen también, los altos puestos de la administración pública cuyos nombramientos dependen de una decisión política y no sólo de una carrera burocrática.

Por todo lo anterior, resulta pertinente formular las siguientes preguntas, mismas que condujeron a la presente investigación: ¿Cuál es la noción actual de los referentes teóricos conceptuales y jurídicos en cuanto a derechos humanos y las tipologías de violación masivas, estructurales y sistemáticas?; ¿Cuáles son algunos de los contenidos y alcances interpretativos de la violación del derecho humano de libre autodeterminación de los pueblos de los habitantes de la Ciudad de México entre 1987-2015?; ¿Cuáles son algunos de los contenidos y alcances del análisis del contexto de las violaciones al derecho humano a participar, a votar y ser elegido de los habitantes de la Ciudad de México entre 1987-1997?; ¿Cuáles son algunos de los contenidos y alcances del análisis del contexto de las violaciones al derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México entre 1998-2014?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación se establecieron el siguiente conjunto de hipótesis, divididas en una general y tres específicas:

Con relación a la hipótesis general, es menester sostener que existe una vinculación entre el contexto político de las reformas constitucionales señaladas en la periodización construida (1987-2015) con respecto a las violaciones de los derechos arriba referidos, en virtud de que la élite política gobernante del Estado mexicano durante el período: poseía un interés de control político de la ciudad como “centro de poder”, el cual ejercía a través de mantenerle en una condición jurídica *sui géneris* conveniente; instauró un régimen antidemocrático que despolitizaba y fomentaba la pasividad participativa de los habitantes de la ciudad; y, promovió un esquema autoritario con control jerarquizado del destino del gasto

público, con el fin de contener el crecimiento político opositor en los momentos en que la concentración de poder se ponía en riesgo.

A razón de lo anterior, las violaciones a los derechos humanos fueron ejercidas de manera masiva (en gran número y extendidas a todos los habitantes de la ciudad); sistemática (de manera ordenada y planificada con objetivos precisos); y estructural (orden político y presupuestal que originaron lógicas conductuales violatorias institucionales) al mismo tiempo, por lo que el Estado mexicano es enteramente responsable (por obligación y afectación) del grado de exclusión política, social y económica al que fueron sometidos los habitantes de la ciudad durante el período establecido.

Por lo mismo, las diversas violaciones a los derechos humanos de los habitantes de la ciudad, trajo como repercusión en sus derechos políticos: contención y limitación de su autonomía (trato diferencial con relación a los demás estados de la Unión *so pretexto* de un federalismo anacrónico e inmutable, el cual no correspondía a las exigencias de la realidad social y política cambiantes de la ciudad) que impidió el ejercicio pleno de su voluntad soberana y de sus derechos político-electorales para elegir a sus representantes.

Respecto a los derechos económicos y sociales: la exclusión en la participación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), y sus fondos subordinados: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, lo cual se repercutió en pérdidas económicas inconmensurables para las finanzas públicas de la ciudad, incremento del endeudamiento y estancamiento en el desarrollo social de sectores vulnerables al que se focaliza este recurso.

En congruencia con lo antes señalado, para probar las hipótesis planteadas, se estructuraron cinco objetivos, uno general y cuatro específicos, a saber:

Respecto al objetivo general: demostrar que como consecuencia de la condición jurídica de excepción del entonces Distrito Federal durante el periodo que va de 1987 a 2015, se violaron diversos derechos humanos políticos, económicos y sociales de los habitantes de la ciudad. Esto con la finalidad de generar una memoria colectiva que sirva para evitar o impedir que se vuelva a repetir.

En lo que respecta a los objetivos específicos, el primero de ellos, fue desarrollar con base en referentes teóricos conceptuales y jurídicos, una noción actualizada sobre derechos humanos y sus tipologías de violación masiva, estructural y sistemática, con el fin de generar algunos contenidos y alcances interpretativos que sirvan al análisis del contexto.

El segundo, fue el de analizar el contexto político, económico y social que circunscribió a las coyunturas de reformas políticas al Distrito Federal durante el periodo 1987-2015, para señalar que, sostenida y prolongadamente, el Estado mexicano violentó el derecho humano de libre determinación de los pueblos de los habitantes de la Ciudad de México de forma masiva, estructural y sistemática.

Y sobre el tercero, analizar el contexto político, económico y social que circunscribió a las coyunturas de reformas políticas-electorales al Distrito Federal durante el periodo 1987-1997, para señalar que, sostenida y prolongadamente, el Estado mexicano violentó el derecho humano a participar, a votar y a ser elegido

de los habitantes de la Ciudad de México de forma masiva, estructural y sistemática.

Por último, el cuarto consistió en analizar el contexto político, económico y social que circunscribió a las coyunturas de reformas fiscales al Distrito Federal durante el periodo 1998-2014, para señalar que, sostenida y prolongadamente, el Estado mexicano violentó el derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México de forma masiva, estructural y sistemática.

Ahora bien, antes de establecer la ruta metodológica que se empleó para el desarrollo de la presente investigación, es menester realizar la siguiente precisión: En virtud de este factor inusitado de originalidad que conlleva analizar la condición jurídica de excepción de la Ciudad de México bajo la perspectiva de los derechos humanos, la metodología general que se utilizó para el desarrollo de la presente investigación fue la del análisis del contexto.

Si bien es cierto que la metodología del análisis del contexto tiene como objetivo instaurarse como una herramienta que permita expandir las “capacidades para enfrentar la recurrencia de violaciones graves al derecho internacional de los derechos humanos” como son la desaparición forzada, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (Ansolabehere, K. et al., 2017), también es verdad que no limita únicamente la posibilidad de emplearse en delitos de esta magnitud, sino en aquellos en donde pueda servir para la investigación y documentación de vulneraciones a los derechos humanos.

Incluso, en la propia presentación del manual que coordina Karina Ansolabehere (véase 2017) sobre esta metodología, reconoce que ésta se

encuentra sometida a “constantes y rápidos desarrollos teórico-prácticos”, por lo que, en la actualidad, son pocas las fuentes de referencia que han sido escritas al respecto, lo cual hace pensar que se le presenta ante sí un horizonte amplio de enfoques particulares. Por lo tanto, esta investigación tuvo la pretensión de utilizar esta valiosa herramienta, a partir de un “análisis situado” en donde el contexto y su análisis son idóneos en casos de violaciones a derechos humanos en situaciones de masividad, sistematicidad o estructuralidad, lo cual permite una comprensión más amplia y una aproximación más integral del “evento focal” en un tiempo y espacio concretos (Ansolabehere, K. et al., 2017).

En consecuencia, el análisis del contexto constituyó una herramienta invaluable para identificar las causas más profundas y los patrones de actuación (hechos, conductas o discursos) en el fenómeno estudiado, ya que al desarrollarse en una compleja estructura de personas involucradas en la comisión de conductas violatorias de derechos humanos, contribuyó a exponer los factores más relevantes que nos ayudaron a comprender y a reinterpretar los procesos históricos, políticos y sociales en que se ha desarrollado la condición jurídica de la Ciudad de México en los últimos 26 años, lo cual, de lo contrario, hubiera sido poco probable de haberse logrado con tanta efectividad.

En razón de lo anterior, para desarrollar la investigación y lograr sostener las hipótesis planteadas, el análisis del contexto se desarrolló a través de siete categorías de análisis, a saber:

1) Identificación de las violaciones a los derechos humanos (recorrido histórico); 2) análisis de las conductas del Estado a través de sus agentes en las diferentes coyunturas especificadas; 3) las razones políticas e ideológicas que

conllevaron las conductas de los agentes del Estado; 4) el sistema jurídico que sostiene las violaciones a los derechos humanos; 5) la clasificación de la violación; 6) la responsabilidad jurídica internacional del Estado mexicano como integrante de los sistemas internacionales e interamericano de derechos humanos; y, 7) el impacto o el grado de afectación producido como consecuencia de la violación.

En este entendido, el proceso metodológico se puede resumir en tres partes:

1) la identificación de las violaciones a los derechos humanos; 2) el análisis del contexto; y 3) la vinculación del contexto y las violaciones a los derechos humanos. Esta es la operación que permite identificar las violaciones generalizadas, sistemáticas o estructurales a los derechos humanos pretendidas. (Ansolabehere, K. et al., 2017)

Para potenciar la metodología del análisis del contexto y en virtud de que es ineludible e insoslayable -para el objeto de estudio de esta investigación- la lucha por la preservación del poder y las correlaciones políticas en torno a ésta, se recurrió a la riqueza que nos proporciona el enfoque de la ciencia política en tanto “descripción y explicación de las realidades” (Bolívar, 2001, p. 56) que se realizan a través de la revisión histórica de diversos períodos y coyunturas determinadas que presuponen el acontecer de fenómenos políticos, económicos y sociales complejos enmarcados por el tipo de relación de poder, así como la lucha, dinámica e interacción entre las élites políticas institucionalizadas del Estado.³

³ Aspecto orientado hacia uno de los ejes fundamentales que configura la propia realidad del objeto de estudio de la ciencia política, es decir, la realidad política, sus diversos dominios y dimensiones, instituciones, prácticas, procesos, procedimientos, sujetos, acciones, significados y sentidos (Bolívar, 2001).

Para esto, resulta de gran importancia instrumentar la periodización construida -la cual fue enunciada al comienzo de esta introducción-, debido a que nos permitió introducir variables históricas que contribuyeron a explicar el comportamiento político como un conjunto de interacciones entre estructuras⁴ cuyas voluntades, elecciones individuales (o de grupo) y factores en movimiento unidos a patrones del pasado, incidieron notablemente en el futuro (Gamboa, s.f.).⁵

Además, para reforzar este enfoque, con base en técnicas cuantitativas (Moreno, 1992) y cualitativas de investigación documental (Guerrero, 2015) para el análisis de datos, su identificación, selección y articulación con el objeto de estudio, así como haciendo uso de la técnica del derecho comparado cuya perspectiva es necesaria “para tener una visión adecuada de los puntos fundamentales y la evolución del derecho” (Morineau, 2006, 22) se realizó un análisis del impacto que tuvieron las violaciones de los derechos humanos -en sus ámbitos particulares- generadas por el Estado en los periodos establecidos, con la finalidad de producir una intención demostrativa.

Lo anterior, se desarrolló de la siguiente manera. Para el caso de los derechos políticos:

El de libre autodeterminación de los pueblos relativo a la condición asimétrica de la autonomía de los habitantes de la Ciudad de México respecto a

⁴ Como diría Bodino, “estructuras impregnadas de Derecho” (Miranda, 1945, p. 26).

⁵ Las interpretaciones que se derivan de la periodización construida sobre la condición jurídica de la Ciudad de México entre el período comprendido entre 1987 y 2015, se sustentan bajo uno de los métodos fundamentales de la ciencia política: el histórico. Este método se refiere a estudios propiamente históricos de un determinado período que se organizan de acuerdo al desarrollo de las circunstancias y acontecimientos particulares en el transcurso del tiempo, para lo cual se tiene como eje el tipo de relación de poder y la interacción entre las élites institucionalizadas del Estado.

los demás estados de la Unión, durante el período que va de 1987 a 2015, se empleó mediante técnica de derecho comparado, el análisis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (vigente de 1994 a 2017) con respecto a los ordenamientos constitucionales de los estados de: Veracruz, Jalisco y Estado de México.

Lo anterior, sobre los siguientes aspectos: facultad de iniciar leyes o decretos; remoción del Jefe de Gobierno o gobernador y sustitución del mismo; designación y remoción del mando de la fuerza pública y el procurador general, así como las medidas apremiantes relacionadas con situaciones de emergencia para garantizar el orden público y la seguridad; y, el envío y aprobación anual de los montos de endeudamiento, tanto en su rendición mediante la Cuenta Pública, como en su vigilancia y correcta aplicación. Todo esto, con la finalidad de evidenciar el grado y los rasgos de exclusión generados contra la ciudad en los periodos ya precisados;

Para el caso del de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido), durante el período que va de 1987 a 1997, se analizaron, a través de la técnica cuantitativa (Moreno, 1992) y cualitativa (Guerrero, 2015) de información documental, las cifras publicadas en el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)*, para: establecer una medición evolutiva del padrón electoral del entonces Distrito Federal; una representación promedio del padrón electoral del Distrito Federal con respecto al promedio nacional, con la finalidad de determinar una cifra aproximada de personas excluidas de este derecho en el período correspondiente;

Por otra parte, también mediante la técnica cuantitativa (Moreno, 1992) y cualitativa (Guerrero, 2015) de información documental, se analizaron las cifras registradas por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del INE* y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones (CEDE)*, para generar una evolución del nivel de participación electoral de los habitantes del Distrito Federal con respecto a otras entidades federativas como Colima, Puebla, Baja California, Guanajuato y Campeche, así como para establecer una representación de la participación electoral de los habitantes de la ciudad en el contexto nacional, con el objetivo de evidenciar la relevancia y capacidad de incidencia de la participación ciudadana de los capitalinos en todo el país.

Y respecto a los derechos económicos y sociales:

Sobre el de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, que se relaciona con la exclusión de la capital del país de los fondos federales del Ramo 33 –FAIS, FISE y FISM- durante el período de 1998 a 2015, se generó mediante técnica de estadística descriptiva (Posada, 2016), un análisis de las cifras publicadas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para: señalar la estructura porcentual de la conformación de los ingresos totales de las entidades federativas y municipios, con el objetivo de demostrar la magnitud e importancia de los recursos de origen federal (aportaciones federales principalmente) en el ingreso público de la ciudad y las entidades federativas; establecer la evolución de las pérdidas económicas de la ciudad con motivo de su exclusión del FAIS, el promedio de endeudamiento acumulado y la evolución de la

autonomía financiera, con la finalidad de verificar la correlación existente -aunque no la única- entre la exclusión de la ciudad del FAIS y el incremento progresivo de su deuda pública.

Por último, mediante la misma técnica referida, se realizó la revisión de las cifras emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) acerca del Índice de Rezago Social (IRS) para generar una medición evolutiva y comparativa de este indicador de la Ciudad de México con respecto a otras entidades federativas del país, como Nuevo León, Coahuila, Aguascalientes, así como una evolución de las transferencias federales de la ciudad en comparación con los mismos estados, con el propósito de evidenciar el grado de incremento (o lo contrario) del rezago social (condiciones de marginación y pobreza) de los capitalinos durante el período señalado.

Para redondear lo anterior, se empleó el método heurístico “como proceso creativo del aprendizaje constructivo, fruto de la indagación y la actividad inventiva” (De la Torre y Marín, 1991, 170) para el planteamiento general de la investigación, la definición del planteamiento del problema, así como para la idoneidad en la adecuación e instrumentación del análisis del contexto que permitió lograr los objetivos planteados.

También, se utilizó la hermenéutica como método general que “conjuga un diálogo vivencial de preguntas y respuestas” (Arráez et al., 2006) para el análisis, comprensión, interpretación y significados de documentos jurídicos, políticos, filosóficos y diversos, cuyo desarrollo permitió sustentar y profundizar en el análisis del contexto de los distintos subperíodos descritos, así como vincular las diversas categorías de análisis propuestas para tal fin.

Asimismo, las técnicas de biblioteca y hemeroteca (Bolívar, 2001; Balsells, 2000) fueron indispensables en la revisión y análisis de los debates legislativos, actas de comisiones, resultados de votaciones, decretos aprobados por los cuerpos legislativos tanto del congreso federal como del local, así como las relacionadas con discursos del presidente de nuestro país y funcionarios de gobierno e informes periodísticos que se emplearon para documentar e interpretar el comportamiento violatorio de los derechos humanos por parte de los diversos agentes del Estado analizados en cada período.

Por su parte, para la organización de la argumentación y profundizar en el análisis del contexto (Ansolabehere, K. et al., 2017), se desarrollaron diversos conceptos cuya referencia teórica sirvieron para fundamentar, sustentar e interpretar la presente investigación. Estos referentes los podemos diferenciar en dos grupos: teóricos y jurídicos internacionales.

En lo que toca al primer grupo, éste se puede subdividir en tres apartados teóricos, los cuales se encuadran en dos paradigmas de interpretación que complementariamente sirvieron como base para desarrollar los objetivos de la presente investigación: el hermenéutico y el interaccionista.

En lo que respecta al hermenéutico, contribuyo notablemente en la capacidad de interpretar no solo con objetividad lo que se debe entender, sino también, la posibilidad de modificarlo, obteniendo así, conocimientos más profundos y más amplios mediante una “interpretación ilustrada” del objeto de estudio (Ballina, 2007). Justo aquí es donde el modelo interaccionista realiza una labor complementaria, ya que a partir de esta “interpretación ilustrada”, contribuyó a la asociación (cualitativa y cuantitativa) de elementos interconectados que a

través de la interacción con otros -en apariencia desasociados- contribuyeron a generar la oportunidad de construir un conocimiento distinto (Ballina, 2007).

La idoneidad de estos dos modelos de interpretación teórica fue fundamental para hacer frente a la exigencia que supuso el alto grado de complejidad en que se desarrollaron las acciones violatorias de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad durante períodos muy prolongados de tiempo en cada contexto, lo cual, sin duda, pudo superar la posibilidad de caer en un reduccionismo extremo de los procesos históricos, políticos y sociales que se analizaron.

Una vez dicho esto, los tres apartados teóricos del primer grupo son los siguientes:

El primero, tiene que ver con la construcción conceptual de derechos humanos, la cual se constituye a través de autores como: Pérez Luño, Truyol y Serra, Peces-Barba, Fernández, Peris, Nikken, Naciones Unidas (NU) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de nuestro país; y la clasificación de violaciones masivas (extendida a un amplio número de casos y extendida a un territorio específico) definidas a través de Ansolabehere, Cantor, Fortín, Corte Europea (CE) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); estructurales (estructura institucional formal, lógicas conductuales, procesos de concentración de poder, subordinación de grupos y construcción de cultura política) desde la perspectivas de la misma Ansolabehere, Fiss, Pereira y Cerain; y sistemáticas (orden y planificación desde las más altas esferas del poder con objetivos específicos) vista mediante la propia Ansolabehere y Nino.

El segundo, se relaciona con la definición de la responsabilidad jurídica internacional del Estado, como todo acto u omisión de cualquiera de sus poderes u órganos que vulneren o afecten el cumplimiento de los derechos internacionalmente consagrados, analizado a la luz de Aguiar, Maraniello, Del Toro y Molteni.

El tercero, se refiere a la periodización (1987-2015) explicada por Flores y Rangel, la cual analiza la evolución jurídica y política de la ciudad a través del tipo de relaciones de poder (persuasión, coerción y retribución) en que se relacionaban las élites políticas institucionalizadas del Estado y de la capital en períodos de tiempo determinados, con la finalidad de explicar los factores por los cuales a la Ciudad de México se le ha impedido convertirse en el estado 32.

En lo que concierne al segundo grupo, el de los referentes jurídicos internacionales, se desarrollaron los antecedentes históricos más relevantes, los conceptos jurídicos, alcances y limitaciones establecidos en los tratados internacionales -tanto del sistema universal como del interamericano- vistos desde la doctrina y la jurisprudencia de los derechos humanos de: libre autodeterminación de los pueblos desde la perspectiva de Moreno, Forno y Chalbaud; el de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido) desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y por último, el de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia estudiado por Cervantes.

Para este segundo bloque, el modelo de interpretación teórico fue el de la Teoría Tridimensional del Derecho en tanto se consideró la intervención de tres

elementos fundamentales del fenómeno jurídico: la norma (pensamiento), conducta humana (hecho) y valor (finalidad), es decir, normar el mundo práctico de acuerdo al dinamismo de las relaciones humanas y los fines de la vida social (Rodríguez, 2006).

De forma complementaria a esto, fue fundamental también tomar en consideración la “concepción integral del derecho” postulada por Stone (véase 1961), la cual se basa en tres vertientes semejantes: la valorativa (jurisprudencia analítica), la fáctica (jurisprudencia sociológica) y la jurídica (justicia).

Al igual que con el otro bloque de modelos teóricos interpretativos, el de la Teoría Tridimensional del Derecho fue imprescindible para proyectar un efecto demostrativo que consistió en contrastar los estándares internacionales de los derechos humanos previstos en la investigación, con respecto al cumplimiento de la responsabilidad jurídica internacional del Estado y la dinámica de su ejercicio efectivo -o no- por parte de los habitantes de la Ciudad de México.

Por todo lo antes expuesto, la presente investigación se desarrolló mediante cuatro capítulos, mismos que a continuación se describen de manera general:

En el primer capítulo se desarrollaron los referentes teóricos conceptuales y jurídicos internacionales cuyo aparato crítico sirvió de contenido y alcance interpretativo para la organización de la argumentación y de las ideas planteadas. Por tanto, en este capítulo se desarrollaron las siguientes categorías de análisis: en el apartado teórico conceptual, la de derechos humanos y su tipología de violaciones masivas, estructurales y sistemáticas; la responsabilidad jurídica internacional del Estado; y, la periodización histórico-política de la evolución

jurídica de la ciudad que explica las razones por las cuales a la Ciudad de México se le ha impedido convertirse en el estado 32.

Por su parte, en el apartado jurídico internacional, los antecedentes históricos, definiciones conceptuales, alcances y limitaciones desde el marco jurídico del sistema universal e interamericano, la doctrina y la jurisprudencia de los derechos humanos de: libre autodeterminación de los pueblos; de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido); y, por último, el de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia.

En el segundo capítulo se documentó la violación del derecho de libre determinación de los pueblos de los habitantes de la ciudad a partir de algunos de los contenidos y alcances interpretativos señalados párrafos atrás. En este extenso apartado se pudieron analizar diversas coyunturas histórico-políticas fundamentales de los últimos 26 años, relativas a la evolución jurídica de la ciudad, las cuales se relacionan con las diversas reformas constitucionales de los años de: 1987, 1993, 1996, 2001 (reforma desechada y recaída en controversia constitucional) y 2015.

En cada una de estas coyunturas, se realizó el análisis de las acciones de los agentes del Estado, en acontecimientos tales como: la denominada *Renovación Política* de 1987; la mesa de concertación de 1992 previa a la reforma del siguiente año; el *Diálogo Político Nacional* de 1996; la iniciativa de reforma de 2001 recaída en la controversia constitucional 64/2002; y, la *Reforma del Distrito Federal* en el marco del *Pacto por México* de 2015.

En conjunto con esto, se revisaron las acciones y la dinámica de las relaciones de poder que se suscitaban en esos subperiodos entre las élites

políticas (persuasiva de 1987 al 2000 con la crisis del partido hegemónico, coercitiva de 2000 a 2012 con los sexenios panistas y retributiva de 2012 a 2015 con el regreso del PRI); así como en función del marco jurídico prevaleciente (federalismo anacrónico e inmutable que no correspondían a las realidades imperantes de la gran ciudad y del país; y la falacia jurídica contenida en el artículo 44 constitucional) se pudo determinar que la violación objeto del capítulo, de acuerdo a sus características y patrones, fue masiva, estructural y sistemática al mismo tiempo, misma que fue ejercida por el Estado mexicano durante un período prolongado y sostenido de tiempo.

Además, para evidenciar la práctica violatoria por parte del Estado mexicano, se estableció, de acuerdo a las obligaciones internacionales contraídas por nuestro país sobre este derecho en tanto miembro del sistema internacional e interamericano de derechos humanos, que es responsable sobre los hechos documentados.

Asimismo, para verificar el impacto causado a los habitantes de la ciudad como consecuencia de estas prácticas violatorias, se realizó un análisis comparado del entonces Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con las constituciones locales de Veracruz, Jalisco y el Estado de México, para señalar el grado de diferenciación en aspectos como: la facultad de iniciar leyes o decretos; remoción o sustitución del Jefe de Gobierno; designación o remoción del mando de la fuerza pública; aprobación de los montos de endeudamiento, así como su vigilancia y correcta aplicación, de cuyas facultades soberanas se encontraban limitados los capitalinos en contraste a los habitantes de otras entidades federativas.

Por su parte, en el tercer capítulo, siguiendo la misma estructura general que el anterior, se documentó con base en algunos de los contenidos y alcances interpretativos desarrollados, la violación del derecho humano de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido) de los capitalinos.

En este caso se verificaron las coyunturas histórico-políticas suscitadas a lo largo de 13 años, es decir, aquellas que se ubicaron en las reformas constitucionales de los últimos años de la existencia del régimen hegemónico priista, a saber: 1987, 1993 y 1996.

En cada coyuntura se generó un análisis de las acciones del Estado en acontecimientos, tales como: la consulta popular de 1986 y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como resultado de la modificación constitucional de 1987; el plebiscito ciudadano de 1993 en el marco de la *Reforma de Gobierno de la Ciudad de México* de ese año; el *Acuerdo Político Nacional* de 1996 que originaría la reforma que, por primera vez, reconocería el derecho de los capitalinos a elegir libre y directa a sus gobernantes. Lo anterior, se revisó en el marco del tipo de relación persuasiva de poder -que caracterizó a ese periodo en particular- entre las élites políticas institucionalizadas del Estado.

Aunado a este análisis, también se revisaron, tanto los antecedentes como el marco jurídico nacional imperante en el período, con el propósito de ubicar la supresión de este fundamental derecho hasta su reconocimiento en el año de 1996. Todo esto se hizo para determinar -de acuerdo a sus patrones y

características- que la violación a este derecho político fue estructural y sistemática durante todo este periodo revisado.

Igualmente, se realizó una revisión al marco jurídico internacional (*Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Observación General No. 25 y la Carta Democrática Interamericana*) afín de evidenciar que el Estado mexicano es responsable internacionalmente de las acciones cometidas en detrimento de este fundamental derecho político.

En la última parte del capítulo, para redondear el estudio de la violación del derecho en cuestión y las acciones observadas, se realizó un análisis estadístico del padrón electoral del entonces Distrito Federal -de 1982 a 1997- en el contexto nacional, para demostrar, a través de un cálculo estimado del número de personas, el grado de asimetría y exclusión al que se encontraban sometidos los habitantes de la ciudad a causa de la supresión de este derecho político.

Asimismo, se generó una evolución estadística de la participación político-electoral de los habitantes del Distrito Federal a lo largo de los diversos comicios que se generaron entre 1985 y 1997 en comparación con las entidades más participativas en cada caso (Colima, Puebla, Baja California, Guanajuato y Campeche), a efecto de verificar el grado de despolitización política que el Estado mexicano mantuvo sobre los capitalinos como medida de control y como causa de la supresión del derecho a participar, a votar y ser elegido.

Por último, en el cuarto capítulo, se documentó la violación del derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los

habitantes de la ciudad con base en algunos de los contenidos y alcances interpretativos desarrollados al respecto.

Bajo la misma estructura que los apartados anteriores, se hizo una revisión histórico-política de las coyunturas relacionadas con las reformas fiscales de 1997, 2006 y 2013 en donde la Ciudad de México fue excluida del denominado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33, durante un período de casi 16 años.

Por esta misma razón, las acciones del Estado revisadas en cada coyuntura fueron: el proceso de renovación del federalismo fiscal mexicano enmarcado en la acción de gobierno denominada *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000* realizada por el entonces presidente Ernesto Zedillo, cuyo resultado dio origen a los fondos pertenecientes al Ramo 33 con la adhesión del *Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales* a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997; las iniciativas de ley propuestas a la Cámara de Diputados para solicitar la inclusión del Distrito Federal en la distribución del FAIS, previo al proceso de reforma realizada en el 2006 para la creación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); y, el proceso de la reforma fiscal de 2013 (desarrollado en el marco de la aprobación de las reformas estructurales previstas en el *Pacto por México*) mediante la cual por fin se incluiría a la ciudad en la distribución del FAIS y, además, se crearía el denominado Fondo de Capitalidad a propósito de su condición jurídica particular.

Todo esto, revisado a partir del tipo de relación de poder y la dinámica que imperó entre las élites políticas institucionalizadas del Estado mexicano en cada uno de los momentos histórico-políticos desarrollados en los tres diferentes

subperíodos ya preestablecidos. Al igual que en los otros casos, se verificó el marco jurídico nacional prevaleciente y sus modificaciones realizadas para conocer la causa de exclusión del Distrito Federal de tan importante recurso.

El conjunto de esta situación, nos llevó a determinar, de acuerdo a las características y patrones hallados, que la afectación de este derecho se hizo de forma estructural y sistemática a lo largo del período de tiempo delimitado, por lo que, en función de la revisión del marco jurídico internacional (*Declaración Universal de los Derechos Humanos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros*) y dado que a este derecho, por su interpretación mayor e integralidad le vinculan inmanentemente otros derechos (urbanización equitativa, vivienda, salud, educación, agua potable y saneamiento) de los cuales al Estado mexicano también le representan diversas obligaciones, se determinó que éste fue responsable de las afectaciones causadas a los habitantes de la ciudad.

En la última parte de este capítulo, se realizó un análisis evolutivo y comparativo de la estructura porcentual de los ingresos totales de las entidades federativas y municipios, antes y después de la reforma de 1997, con el objetivo de dimensionar el grado de afectación que representó la exclusión del Distrito Federal del FAIS. Aunado a esto, se realizó con base a un ejercicio estadístico evolutivo, la estimación de las pérdidas económicas que sufrieron las finanzas públicas de la ciudad por no recibir el FAIS (y sus dos fondos integrantes, FISE y FISM) durante casi 16 años, así como el impacto que éstas pudieron tener en su nivel de endeudamiento.

Al final de este apartado, se realizó otro estudio evolutivo del *Índice de Rezago Social (IRS)* correspondiente a la ciudad en comparación con entidades como Nuevo León, Coahuila y Aguascalientes cuyo nivel de este indicador fue semejante a lo largo de todo el período revisado, lo anterior, con el objetivo de evidenciar que existió un ligero incremento en este apartado a como consecuencia de la exclusión del Distrito Federal en la participación del FAIS.

CAPÍTULO I

REFERENTES TEÓRICOS

CONCEPTUALES Y JURÍDICOS

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

El presente capítulo es de gran importancia para la organización de la argumentación y para la profundización del análisis del contexto, pues se producirá tanto el marco teórico conceptual como el marco jurídico internacional (normatividad, doctrina y jurisprudencia) con un doble propósito:

Por una parte, desarrollar las categorías de análisis representadas por elementos conceptuales claros cuya clasificación se pueden ubicar en tres grupos: derechos humanos (Pérez Luño, Truyol y Serra, Peces-Barba, Fernández, Peris, Nikken, NU y CNDH) y las tipologías de violación masivas (Ansolabehere, Cantor, Fortín, CE y Corte IDH), estructurales (Ansolabehere, Fiss, Pereira y Cerain) y sistemáticas (Ansolabehere y Nino); la responsabilidad jurídica del Estado (Aguiar, Maraniello, Del Toro y Molteni); y la periodización basada en las tipologías de poder (persuasión, coerción y retribución, así como la autonomía/contención) que explica algunas de las razones del por qué la Ciudad de México no se ha convertido en el estado 32 (Flores y Rangel).

Y, por otro lado, desarrollar los antecedentes más importantes, conceptos jurídicos, alcances y limitaciones establecidos en los tratados internacionales, así como desde la doctrina y la jurisprudencia (emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos) de los derechos de: libre autodeterminación (Moreno, Forno y Chalbaud); de participación en la dirección de los asuntos públicos (votar y ser elegido en elecciones) (Alto Comisionado de NU, Corte IDH y CNDH); y de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (Cervantes).

1.1. DERECHOS HUMANOS Y LAS TIPOLOGÍAS DE VIOLACIÓN MASIVAS, ESTRUCTURALES Y SISTEMÁTICAS

Para desarrollar los argumentos teóricos que nos permitan profundizar en el análisis del contexto de nuestro objeto de estudio, es menester comenzar por un concepto fundamental base de esta investigación, me refiero al de derechos humanos.

No resulta sencillo explicar la concepción de Derechos Humanos, ya que como lo señala Pérez Luño, a lo largo de la historia ha prevalecido una “significación heterogénea” que se aborda de manera diversa en función de la perspectiva filosófica, jurídica o histórica de cada autor.

En este entendido, un buen punto de partida es el relacionado con la perspectiva iusnaturalista-racionalista expresada por Antonio Truyol, quien nos señala que Derechos Humanos o Derechos del Hombre en el contexto histórico-espiritual, establece que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad, los cuales le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política deben ser consagrados y garantizados por ésta misma, es decir, esta perspectiva implica que los Derechos Humanos son derechos naturales (Truyol y Serra, 1979).

Por su parte, Gregorio Peces-Barba (véase 1988) señala que los Derechos Humanos son la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás

hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (Peces-Barba, 1979).

Esta concepción dual de Peces-Barba implica el mismo fundamento iusnaturalista-racionalista que advertía la anterior, con el agregado de la positivización de esos derechos al tener que ser protegidos por el sistema jurídico del Estado. Por tanto, no son derechos que nacen antes de la formación del Estado, sino aquellos que deben ser protegidos por éste.

Otras definiciones, como la de Eusebio Fernández parten de la base de la justicia del derecho y de la legitimidad del poder, al establecer que toda persona posee unos derechos morales por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. En este entendido y desde esta perspectiva, estos derechos se encuentran conectados con la idea de dignidad humana y son al mismo tiempo el desarrollo de esa idea (Fernández, 1982).

Otro autor que parte de la perspectiva de fundamentación histórica, es Antonio Pérez Luño, quien parte del planteamiento basado en la problemática de “significación heterogénea” de los Derechos Humanos, lo cual -aduce- se ha convertido en un paradigma de equivocidad. Sobre esta vaguedad conceptual que comparte con Norberto Bobbio, establece que no está realmente definida, o no se ha dado de manera satisfactoria, por lo que en su análisis de su significación distingue tres tipos de definiciones comúnmente aplicadas, las cuales clasifica en: tautológicas, formales y teleológicas.

En lo que hace a la primera, menciona que no aporta algún elemento nuevo que la distinga o le permita tener una caracterización, pues se refiere a que son aquellos “que le corresponden al hombre por el hecho de ser hombre”.

Respecto a la segunda, no se especifica contenido alguno, por lo que se limita al deber ser, es decir, “son aquellos que pertenecen o deben pertenecer a todos los hombres, y de los que ningún hombre puede ser privado”. Y, con relación a la tercera, se basa en diversos valores cuya interpretación puede desarrollarse de manera diversa, ya que son aquellos “que son imprescindibles para el perfeccionamiento de la persona humana, para el progreso social, o para el desarrollo de la civilización” (Pérez Luño, 1991, p. 25).

No obstante, Pérez Luño propone una definición de Derechos Humanos más de tipo descriptiva y con fundamento histórico -aunque con una fuerte carga teleológica- la cual ha sido generalmente aceptada por la doctrina, y se refiere a que son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas cuyo deber de reconocimiento positivo es obligatorio en los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (Pérez Luño, 1991).

De estas perspectivas surgen dos aspectos fundamentales para la comprensión actual de lo que conocemos como Derechos Humanos, uno entendido como su núcleo y el otro como aspecto de concreción en la realidad: la dignidad y al momento histórico.

El mismo Pérez Luño se refiere a la conexión de estos dos preceptos como un punto histórico de referencia de todas las facultades que se relacionan con el reconocimiento y afirmación de la dimensión moral de la persona, por lo que la

dignidad humana y “su importancia en la génesis moderna de la teoría de los derechos humanos es innegable” (Pérez Luño, 1991, p. 26).

Al respecto, Manuel Peris señala a partir “del núcleo teórico más amplio de humanidad”, la que el concepto y formulación de los Derechos Humanos se ha ido desarrollando a través de la historia, por lo que representa un proceso de autoconciencia que pretende objetivizar la esencia del hombre como un concepto unitario y abstracto (Peris, 1976).

Esto se traduce que los Derechos Humanos parten de las necesidades humanas y la posibilidad de satisfacerlas dentro de la sociedad, y no así en la naturaleza humana, por lo que éstos se asociarán con los valores constituidos en una sociedad histórica concreta, así como con los fines que en ella se pretende realizar, siempre que se respete como principio básico a la dignidad humana como el fin en sí misma.

Los derechos humanos son productos sociohistóricos fraguados a partir de distintas luchas populares emprendidas a favor de condiciones de vida digna. Su formación surge de la toma de conciencia en cada momento histórico de los valores sociales fundamentales y de las condiciones que los niegan, además de la necesidad de organizarse para luchar por su concreción en la realidad (Vives, 2010, p. 68).

Este producto sociohistórico implica que no se pueden afirmar como “naturales, ni eternos, ni absolutos, ni derivados de ciertas realidades metafísicas o separados de los vaivenes de la historia”, pues cada sociedad busca la satisfacción de sus necesidades fundamentales y ello, significa la conquista de un orden social libre y la estructura de valores determinados.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos estos valores están fundados en la idea de dignidad humana cuyo significado -de

acuerdo a su preámbulo- se refiere a la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Por esa razón es que los valores que fundamentan a la dignidad humana son: la seguridad (derechos personales, de seguridad individual y jurídica); la libertad (derechos civiles y políticos); y, la igualdad (derechos económicos, sociales y culturales).

Pedro Nikken conceptualiza su noción de Derechos Humanos con base en la diferenciación que representan cada bloque de derechos constituidos en la Declaración Universal, a saber: todo ser humano por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que este, o bien tiene el deber de respetar y garantizar (derechos civiles y políticos), o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización (derechos económicos, sociales y culturales) (Nikken, 1997).

Correlacionando todo lo anterior, una conceptualización formal de los Derechos Humanos generalmente aceptada en la actualidad, es la que señala las Naciones Unidas por conducto del Alto Comisionado, la cual señala que son derechos que tenemos por existir como seres humanos. Estos derechos son inherentes a todos con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición (Naciones Unidas, 2022).

Asimismo, destaca los principios por los que han de regirse los Derechos Humanos, los cuales son: universales, inalienables, indivisible e interdependientes.

Así pues, son universales porque todos tenemos el mismo derecho a gozar de los derechos humanos; son inalienables, porque no deben suprimirse, salvo situaciones de excepción concretas conforme a un procedimiento adecuado; son indivisibles e interdependientes, porque un conjunto de derechos no puede disfrutarse plenamente sin los otros (Naciones Unidas, 2022).

Similar a este planteamiento formal es el que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de nuestro país, al referir que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Estos derechos humanos universales están considerados en la ley y garantizados por ella, mediante los tratados, el derecho consuetudinario, principios generales y otras fuentes del derecho internacional (CNDH, 2022).

1.1.1. NOCIÓN DE VIOLACIONES MASIVAS

Se habla de una violación a los Derechos Humanos cuando se evidencia con relación a ellos una vulneración, transgresión o negación -comúnmente- por parte de agentes del Estado que realizan el ejercicio del poder público sobre las personas.

Partiendo de este supuesto, existe una tipología de violaciones diversas con características y patrones particulares, como es el caso de las que se dan en gran número o generalizadamente: las violaciones denominadas como masivas.

De acuerdo con Ansolabehere (véase 2017) hay violaciones masivas o generalizadas, cuando -previo análisis de la práctica de violación- hay un alto número de casos y estos se extienden en un territorio específico o determinado, así como es realizado dentro de un marco de impunidad.

Por su parte, Isabel Berganza establece que no existe un instrumento del Derecho Internacional que defina a las violaciones masivas de derechos humanos. Plantea que éstas se relacionan con violaciones graves, flagrantes y extremas, no obstante, el uso indiscriminado de estos conceptos por parte de los tribunales y tratados internacionales a este respecto, imposibilita su definición precisa.

Sin embargo, tomando como referencia a los razonamientos y criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH), las violaciones masivas tendrán que ser analizadas a la luz de la escala o magnitud de violaciones graves, entre las que podemos encontrar: la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos esenciales consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Corte IDH, 2009).

Similar visión comparte el Consejo de Europa, pues establece que las violaciones masivas de los derechos humanos “merecen ser recordados”, casi “siempre implican discriminación” y “violaciones en todo el abanico de los derechos humanos”, por lo que las cataloga de la siguiente manera: la matanza de miembros de un grupo; la lesión grave a la integridad física o mental de los

miembros del grupo; el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que acarreen su destrucción física, total o parcial; la imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y el traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo (Consejo de Europa, 2022).

Un concepto más concreto sobre violaciones masivas, además de que diversifica las enunciadas en el párrafo anterior, es el que se desprende de la reunión de expertos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), los cuales concluyeron que ocurre:

cuando se producen violaciones a gran escala que afectan los derechos humanos y libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes. En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y en una forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503 (resaltado nuestro) (Berganza, 2020, p. 397).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que las violaciones masivas se dan cuando recaen en grandes grupos de población o incluso sobre la sociedad en general (ACNUR, 2016). Por su parte, Fortín plantea la identificación de dos patrones o características relacionadas con la violación masiva de Derechos Humanos: se presentan en un extenso número de violaciones; y, las violaciones son de naturaleza particularmente seria (Fortín, 2005).

De lo anterior, podemos sintetizar dos características fundamentales concatenantes al hecho que conforman a las violaciones masivas: que éstas también son sistemáticas (mismas que explicaremos más adelante) lo cual siguen

un patrón estructural; y, que es necesario evaluar la magnitud de la vulneración de derechos afectados a un grupo amplio de la población o colectividad.

1.1.2. NOCIÓN DE VIOLACIONES ESTRUCTURALES

Respecto a las violaciones estructurales, al igual que las masivas, es poca la literatura que refieren a su caracterización y conceptualización, no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) de Argentina la explica con relación a los casos suscitados y desde la jurisprudencia de aquel país.

De esta forma, explica que estas situaciones se configuran por dos extremos: por una parte, la causa o tipo de conducta estatal que provoca la violación y, por otra parte, el tipo de solución que se requiere para subsanar dicha violación. En este tipo de litigio denominado estructural, ya no tiene que ver con el conflicto entre dos partes, sino hasta qué punto una política o acción estatal debe o no llevarse a cabo (Pereira, s.f.).

La SCJN cita a Owen Fiss, quien menciona que lo que realmente se discute en el litigio de reforma estructural no es la acción y omisión de un agente o agencia del Estado, sino las condiciones estructurales e institucionales que permiten la violación de un derecho, así como la dinámica organizacional que crea y perpetúa esa condición. Lo que se encuentra en el argumento central de Fiss, es que el centro del litigio estructural no yace en el análisis de acción individual y concreta de agentes del Estado, sino en políticas públicas que su implementación -o falta de ésta- constituyen violaciones a los derechos humanos.

Para ilustrar este ejemplo, la SCJN diferencia la aplicación de tortura a un detenido en una comisaría como una acción concreta e individual, y la aplicación de torturas a miembros de grupos determinados de manera generalizada (conducta del Estado general), ilegal, tendiente a reprimir a este grupo, o bien, la inexistencia de una política estatal que prevenga estos abusos (Pereira, s.f.).

En el caso de la jurisprudencia, el máximo tribunal de aquel país señala el caso *Vertbisky* cuyo asunto se relaciona con el colapso de la política carcelaria y el análisis de circunstancias que responde a una “situación genérica, colectiva y estructural”, lo cual tiene que ver con la superpoblación carcelaria, la detención de adolescentes y personas enfermas en comisarías, el uso excesivo de la prisión preventiva y el incremento injustificado de la población carcelaria.

Otro caso es el de *Badaro I y Rosza*, en donde la falta de una ley del Congreso que regule la movilidad de los haberes jubilatorios no reconoció en diez años aumento alguno para los jubilados, es decir, no existió mecanismo legal alguno para actualizar las jubilaciones, lo cual, además, fue un compromiso adquirido previamente por el Estado.

En lo que concierne al caso de *Rosza*, existía la situación estructural que atentaba contra el normal funcionamiento de la justicia, lo cual fue provocado por dos factores: la reglamentación inconstitucional del procedimiento provisorio para el nombramiento de jueces; y, la omisión del Congreso en dictar legislación correspondiente que reemplazara dicho procedimiento. Todo esto contrariaba los principios constitucionales que garantizan intervención de los tres poderes del Estado para el nombramiento de jueces (Pereira, s.f.).

Igualmente, existen violaciones estructurales en casos que tienen que ver con la falta de políticas públicas de prevención, control y sanción, en donde como en el caso *Riachuelo*, la corte intervino ante la contaminación de empresas al río y su violación permanente a los derechos humanos de vecinos que habitan en las zonas aledañas.

Al respecto, aduce que la “solución que generalmente se materializa en una política pública cuyo contenido va más allá, tanto de la mera abstención de realizar la conducta violatoria como de la reparación del daño producido”. Señala que este tipo de casos en la doctrina se le denomina como *litigio de reforma estructural*.

Al final, Pereira señala que los casos en los que la SCJN de su país se ha involucrado, revisten dos rasgos característicos del litigio de reforma estructural, es decir, tanto las condiciones estructurales que provocan las violaciones de derechos humanos, como la necesidad de implementar políticas públicas a los fines de corregir esas condiciones y evitar la violación de derechos (Pereira, s.f.).

Por su parte, Cerain (véase 2020) conceptualiza a las violaciones estructurales de los derechos humanos como aquellas en que existe un actuar institucional de parte de los órganos del Estado que vulnera los derechos de personas pertenecientes a un grupo humano discriminado. Este actuar se encuentra justificado por un estándar cultural, presente en el contexto social en que se dan las violaciones, que normaliza e invisibiliza la discriminación.

Igualmente señala que como concepto es reciente, dado que como fenómeno se hace frecuente en el periodo posterior al de las dictaduras latinoamericanas. Además, es un concepto que fundamentalmente ha tenido su

desarrollo a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ansolabehere (véase 2017) coincide con Pereira y con Cerain, a excepción de que la primera es más específica en cuanto a sus características, por lo que toma diversos aspectos, tales como: la identificación de la estructura institucional formal e informal; las rutinas, los procesos y las lógicas conductuales de las instituciones gubernamentales; el orden político y económico, así como los procesos de concentración del poder en estos campos; y con procesos de construcción de cultura política y subordinación de grupos o personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, refiere que es muy importante para este tipo de análisis de violaciones estructurales considerar los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social, a partir de sus respectivos derechos humanos. Esto lo sugiere en virtud de los cambios de patrones de las violaciones que se dan en tiempos de democracia, los cuales se relacionan esencialmente con las brechas sociales y la exclusión de importantes sectores de la población, tanto en la participación de sus sistemas políticos como de los beneficios del desarrollo, por lo que “impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles”.

Igualmente destaca que la propia Corte Interamericana en diversas ocasiones ha generado análisis de las violaciones con patrones estructurales de discriminación y violencia contra grupos o sectores sociales específicos, es decir, mujeres, indígenas, migrantes, niños, niñas y personas privadas de su libertad. Los ejemplos relevantes que cita de los que ha resuelto sentencias la misma corte,

se refiere a *Villagrán Morales y otros; “Niños de la calle” vs Guatemala*, así como *González y otras y “Campo Algodonero vs México*.

De ambos señala que consideró “explícitamente el patrón común de violencia” contra los grupos en cuestión (niños y niñas, y mujeres), ya que en el caso de las niñas y niños, se identificó como un hecho notorio que existía un patrón de discriminación que afectaba a los niños de la calle cuya violencia injustificada era generada por agentes del Estado; en el segundo caso, conectó causalmente la discriminación estructural de género reconocida por el propio Estado ante su deficiente respuesta a los crímenes contra las mujeres, lo cual se reflejaba en la perpetuación de este tipo de violencia en Ciudad Juárez y la alta tasa de impunidad relativa a crímenes con características de violencia sexual (Ansolabehere, K. et al., 2017).

Algo de resaltar del planteamiento de Ansolabehere, es la crisis institucional que conlleva el incumplimiento de obligaciones para combatir la impunidad, así como las omisiones graves para adoptar disposiciones en los diseños institucionales que mantengan o promuevan violaciones estructurales a los derechos humanos.

Lo que tenemos es un diseño institucional que debemos entender de forma amplia y que está configurado para violentar derechos humanos. Para entender este diseño institucional, debemos considerar aspectos que van más allá de la estructura jurídica integrada por las reglas formales del funcionamiento estatal (Ansolabehere, K. et al., 2017, p. 46).

A este respecto, nos menciona que aquí es fundamental considerar todas las pautas formales e informales organizativas y que explican la acción estatal de forma cotidiana, incluso, en esas formas estructurales de violaciones participan o

coparticipan entes no pertenecientes a los estratos gubernamentales, como es el caso de empresarios o el crimen organizado.

1.1.3. NOCIÓN DE VIOLACIONES SISTEMÁTICAS

A menudo las violaciones sistemáticas de los derechos humanos se encuentran relacionadas con las masivas, en el momento en que son cometidas de manera “amplía” o a “gran escala” por la función y/o acción política del Estado preconcebida y planificada desde del poder, lo cual puede involucrar el uso de recursos públicos y/o privados de manera repetida y sostenida. Justo aquí es donde se relacionan una y otra.

Así pues, partiendo de lo anterior, Ansolabehere (véase 2017) coincide con esta concepción de violación sistemática, al señalar que, su principal característica proviene de la idea de un orden o planificación de violaciones concebidas desde las más altas esferas del poder político, por lo que se construye semejante a una política pública, con objetivos específicos y donde la violación puede ser un medio o un fin.

Establece a manera de antecedente, que la idea de este tipo de violaciones apareció por primera vez, tanto en el Estatuto de Roma (1998) como en la Convención de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada (2006), así como para dar cuenta de las violaciones cometidas durante el proceso de dictaduras de América Latina o en el marco de conflictos armados internos.

Como ejemplo de este tipo de violación señala: el genocidio, el *apartheid*, las detenciones arbitrarias, la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por las mismas dictaduras militares. Asimismo, el

modelo económico neoextractivista también constituye con claridad un ejemplo de violación sistemática de los derechos humanos particularmente de las comunidades indígenas y campesinas cuya ejecución es planeada desde las más altas esferas del poder político, por lo que vienen acompañadas de instrumentos *macro* como son los planes nacionales, y *meso*, como los planes regionales o políticas específicas, incluyendo las modificaciones a la legislación para permitir y legitimar el despojo de sus territorios de estas comunidades (Ansolabehere, K. et al., 2017).

Por esto mismo, Nino (véase 1997) señala que, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos no podrían ser posibles sin el concurso de gran cantidad de personas: los que planearon los hechos: los que los ejecutaron; los que denunciaron a sus vecinos o amigos; los que prestaron recursos materiales; los que cometieron de hecho los actos atroces; los que cooperaron por omisión; los jueces que realizaron los procedimientos judiciales que pudieron haber detenido las violaciones; los periodistas que omitieron publicar las atrocidades ayudando a contener las reacciones internas e internacionales.

De esta forma, los contextos en que se cometen violaciones sistemáticas impactan más allá de las víctimas, sobrevivientes y sus familias, a la sociedad en su conjunto y es a esta última que se dirigen.

1.2. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO

La responsabilidad jurídica del Estado es un componente fundamental en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, por lo mismo es uno de los aspectos torales que deben ser revisados y definidos dentro de un

análisis de contexto cuya finalidad contribuya en determinar el grado de responsabilidad sobre las violaciones a los derechos humanos que se hubieran cometido.

El término de responsabilidad jurídica se deriva del latín, *responsus*, participio pasado del verbo *respondere* que significa “constituirse en garante”. Adrúbal Aguiar (véase 1997) establece que la responsabilidad jurídica es más propensa a la descripción que a la definición, por lo que algunos autores lo relacionan con el acto ilícito o el incumplimiento mismo de la obligación legal o de la convencionalmente establecida; mientras que otros, lo relacionan con el daño ocasionado, es decir, identifica la responsabilidad con la sanción normativa o con el deber de reparación, por ser la consecuencia jurídica de la transgresión (Aguiar, 1997).

Además, establece que la responsabilidad es una condición jurídica relacional o la sanción necesaria de una premisa normativa (obligación secundaria de reparación) que sobreviene al incumplimiento de otra obligación primaria u original. Así la responsabilidad se encuentra presente en diversas dimensiones que tienen que ver con el orden humano, a saber: de conducta (dimensión sociológica); descripción técnica (dimensión normativa) y no desviaciones sobre la justicia (dimensión axio-dikelógica).

Similar concepción explica Patricio Maraniello, al manifestar que para que exista responsabilidad es necesario una obligación legal previa fundada en la Constitución o en un tratado internacional, o bien convencional del Estado, la cual sea de acción u omisión. Por tanto, para que haya responsabilidad debe haber un antecedente y un consecuente.

En este sentido, la responsabilidad se da cuando se parte del supuesto de que en caso de no cumplir con alguna obligación determinada y ésta produce un daño, se debe dar respuesta a ese incumplimiento, por lo que entre particulares si la obligación es convencional y proviene de un contrato, será “responsabilidad contractual”, y si deriva de una obligación legal será “responsabilidad extracontractual” (Maraniello, 2013).

Ahora bien, respecto a la responsabilidad del Estado, la persona afectada es quien debe demostrar quién es el sujeto activo de la obligación para poder atribuir dicha responsabilidad (causa suficiente), por lo tanto, deberá probarse que el Estado es el obligado legal y que cometió una “falta de servicio”. Una vez extendido lo anterior, deberá el sujeto pasivo probar que hubo daño, por lo que no hay responsabilidad si no existe daño.

Por su parte, Mauricio Iván del Toro (véase 2002) señala que el régimen de responsabilidad es la “piedra de toque” de todo ordenamiento jurídico, es decir, es el grado de eficacia del propio sistema. Coincide con Aguiar en el hecho de que la doctrina supone que el fenómeno de la responsabilidad es más propenso a la descripción que a la definición, por lo que la concibe como “que todo Estado es internacionalmente responsable por acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.”

A diferencia de Maraniello, Del Toro identifica dos tipos de los elementos distintos característicos de la responsabilidad: una conducta ilícita (elemento objetivo) imputable a un sujeto de derecho internacional (elemento subjetivo).

Ahora bien, respecto a la responsabilidad internacional relacionada con los derechos humanos, parte del reconocimiento del individuo como sujeto de derecho

internacional (sujetos pasivos o titulares de derecho de reparación) y el Estado como el único sujeto responsable de protección de los derechos humanos.

A este respecto, Molteni señala que el Estado es internacionalmente responsable cuando viola una obligación jurídica impuesta por una norma del Derecho Internacional general o del Derecho Internacional particular cuyo origen puede estar basada en la costumbre o en un tratado internacional. Por tanto, la existencia de un orden jurídico internacional demanda a los sujetos -que se les imponen deberes- para que respondan por el incumplimiento de los mismos.

Por su parte, la doctrina mexicana distingue la responsabilidad internacional de acuerdo a los siguientes elementos:

La responsabilidad internacional es una institución de derecho internacional, es decir, el derecho internacional estructura una serie de principios y normas relativas a la materia;
La existencia de una violación (que puede ser por acción u omisión) de una norma de derecho internacional;
La comisión de un daño que puede ser material o meramente moral (S.a., s.f.).

Sobre la responsabilidad internacional del Estado, Del Toro señala que tanto la doctrina como la jurisprudencia se constituyen en reglas creadas por la costumbre, para este caso cita la “clásica” resolución de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de la fábrica de *Chorzow*, la cual menciona como principio de derecho internacional o concepción general, que toda violación de una obligación internacional trae consigo el deber de reparar.

Entre los preceptos creados por la costumbre que se ejercen de manera dominante -doctrina y jurisprudencia clásicas-, son:

Toda contravención de las obligaciones internacionales de un Estado, por hecho de sus órganos y que causen daño, comporta su responsabilidad internacional; responsabilidad que se concreta en la obligación de reparar el

daño ocasionado, en tanto sea la consecuencia de la inobservancia de tales obligaciones internacionales;

Un Estado no puede declinar su responsabilidad internacional al invocar normas de su derecho interno;

La responsabilidad internacional del Estado puede quedar comprometida: por la adopción de disposiciones legislativas incompatibles con las obligaciones internacionales contraídas, o por la no adopción de aquellas necesarias a la ejecución de estas últimas; por una acción u omisión del Poder Ejecutivo incompatible con las obligaciones internacionales del Estado, en lo particular, por las actuaciones de funcionarios gubernamentales bajo la instrucción del propio gobierno o amparados en una supuesta calidad oficial difícil de desconocer; por una decisión judicial no recurrible contraria a las obligaciones internacionales del Estado, o la oposición, por parte de las autoridades judiciales, a que el afectado promueva en justicia las acciones para su defensa o bien para los obstáculos o retardos procesales injustificados que impliquen denegación de justicia;

El Estado es internacionalmente responsable de los actos de los particulares residentes en su territorio, todas las veces en que se establezca y pruebe que el hecho dañoso le es imputable o por haber omitido las medidas convenientes para prevenir, reparar o reprimir los hechos cometidos por los particulares en contravención con las normas internacionales;

La responsabilidad internacional del Estado no puede ser invocada ante instancias internacionales sino después de haberse agotado los recursos previstos en el derecho interno del Estado presuntamente responsable, salvo en los casos previstos como excepciones a dicha regla;

La responsabilidad del Estado se resuelve con la reparación, es decir, con el restablecimiento de las cosas a su estado original o por la justa indemnización, por la satisfacción o por cualquier otra modalidad que la reparación adopte en cada caso concreto (Del Toro, 2002).

Respecto a los elementos constitutivos de la responsabilidad internacional sobre los derechos humanos, Molteni señala los siguientes: el elemento objetivo, producción de un acaecimiento exterior o daño, y, el abuso de Derecho. En lo que hace al primero, consiste en una acción u omisión que viola una obligación internacional del Estado, es decir, que la conducta que origine tal violación puede consistir en una “acción positiva” o en la omisión de una conducta debida.

En lo que hace al segundo, manifiesta que es necesario para que surja la responsabilidad del Estado la existencia de un evento exterior que produzca un daño, aunque éste no se refiera precisamente a un contenido económico, aunque

no es suficiente la posibilidad de que éste pueda producirse. Y, respecto al tercero, consiste en la posibilidad de que se produzca una responsabilidad en función del abuso de un derecho internacional, es decir, no por la infracción de una obligación sino por el ejercicio de un derecho de manera arbitraria (Molteni, 1964).

No obstante, Del Toro establece dos elementos constitutivos de responsabilidad sobre derechos humanos: elemento objetivo y subjetivo. Respecto al elemento objetivo de responsabilidad, refiere a las principales obligaciones contraídas por los Estados frente a los individuos sujetos a su jurisdicción y frente a la comunidad internacional en su conjunto. Pone como ejemplo el artículo 1.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el cual -asume- resulta de importancia fundamental para determinar si existe violación o no del Pacto imputable a un Estado y en consecuencia del deber de reparación.

Con relación al segundo, el subjetivo de responsabilidad (la imputabilidad), señala que para que se considere un acto que transgreda alguno de los derechos humanos reconocidos, es necesario que dicho acto sea atribuido al Estado demandado, de tal manera que la imputabilidad del acto violatorio es imprescindible para configurar la responsabilidad del Estado (Del Toro, 2002).

Una vez establecidos los elementos constitutivos de responsabilidad por parte del Estado, es menester establecer los tipos existentes, en este caso me referiré a los de responsabilidad directa e indirecta. Molteni, le denomina responsabilidad “directa” del Estado a la derivación de acciones u omisiones ejecutadas por individuos investidos del carácter de órganos del Estado, en

violación de las normas de Derecho Internacional que exigen al Estado determinados resultados (Véase, 1964).

Sobre la responsabilidad “indirecta”, el autor aduce que se origina cuando un Estado asume la responsabilidad por un acto cometido por otro sujeto de Derecho Internacional, esto implica la existencia entre ambos de un vínculo especial de dependencia jurídico internacional, por lo que no coincidirán el sujeto de la obligación y el de la responsabilidad.

Por otra parte, tenemos los actos o justificadores que excluyen la responsabilidad, los cuales son reconocidos mediante la doctrina y la jurisprudencia internacionales. En este sentido, el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional, están:

Consentimiento. El consentimiento válido de un Estado a la comisión de otro Estado de un hecho determinado excluirá la ilicitud de tal hecho con relación al primer Estado siempre y cuando el hecho permanezca dentro de los límites de dicho consentimiento;

Cumplimiento de normas imperativas. La ilicitud de un hecho de un Estado quedará excluida si, en las circunstancias del caso, el hecho es exigido por una norma imperativa de derecho internacional general;

Legítima defensa. La ilicitud de un hecho de un Estado quedará excluida si ese hecho constituye una medida lícita de legítima defensa tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

Contramedidas respecto de un hecho internacionalmente ilícito. La ilicitud del hecho de un Estado que no esté en conformidad con sus obligaciones internacionales para con otro Estado quedará excluida en la medida en que el hecho constituya una medida dirigida a ese otro Estado.

Fuerza mayor. La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado quedará excluida si ese hecho se debió a una fuerza mayor, es decir, a una fuerza irresistible o a un acontecimiento imprevisto, ajeno al control del Estado, que hace materialmente imposible cumplir con la obligación en las circunstancias del caso.

Por último, tenemos los tipos de reparación, los cuales se dan en función del carácter material o moral que motivan la responsabilidad internacional, por lo que

pueden tomar la forma de una “restitución” consistente en dos casos: restablecer la situación que hubiera existido en caso de no haber ocurrido el acto u omisión ilícitos mediante el cumplimiento de la obligación que el Estado dejó de cumplir; y, la revocación del acto ilícito.

En este entendido, es dable destacar que la restitución depende de la naturaleza del daño ocasionado. Así pues, cuando existen casos en donde no procede la restitución se abre paso a la indemnización, la cual es la forma más usual de reparación (cálculo económico del daño causado). Si los daños son morales, procede la satisfacción que toma diversas formas: expresión de pesar, excusas, declaración judicial de que es ilegal el acto motivo de la responsabilidad.

1.3. PERIODIZACIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD (1987-2015): FACTORES POR LOS CUALES A LA CIUDAD DE MÉXICO SE LE HA IMPEDIDO CONVERTIRSE EN EL ESTADO 32

Como parte del análisis del contexto que tiene por objeto este trabajo, un elemento fundamental es la periodización construida durante la investigación previa cuyo objetivo fue establecer los factores por los cuales a la Ciudad de México se le ha impedido convertirse en el estado 32.

Esta periodización tiene como característica fundamental el tipo de relación de poder y la dinámica de los fenómenos políticos que se desarrollaban en un contexto determinado, los cuales se pueden señalar en tres dimensiones:

1. Ejercicio persuasivo del poder: caracterizado por la crisis del partido hegemónico que va de 1987 a 2000. En esta etapa se describió a los actores, contexto político e histórico de los acontecimientos que enmarcaron las reformas constitucionales de los años de 1987, 1993 y 1996. Asimismo se analizó la evolución del gasto de las asignaciones presupuestales pertenecientes al Ramo 33 correspondiente al Estado de México, Nuevo León, Jalisco y la Ciudad México cuyas características poblacionales y socioeconómicas son semejantes entre sí, para verificar cómo el presupuesto

era distribuido en función de la dinámica producida por las relaciones de poder que ejercía el grupo dominante en cada una de las coyunturas políticas comprendidas en el período, lo cual se ejemplifica con las causas de la exclusión de la Ciudad de México en la participación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

De igual manera, se registraron los resultados del análisis de la evolución electoral, geografía política y composición del Congreso de la Unión -sobre el mismo período- del PRI, PAN y PRD (por ser los principales actores) de los procesos electivos de los años 1988, 1991, 1994 y 1997, a través del cual se pudo conocer los factores reales que motivaron al grupo en el poder a establecer el tipo de relación que imperó durante estos años, lo cual permitió generar las reformas constitucionales aludidas.

2. Ejercicio coercitivo del poder: Éste abarca los sexenios de 2000 a 2012, encabezados por el PAN, y las reformas constitucionales de 2007, 2008, 2009 y 2010, así como la malograda del 2002. En esta dimensión se mantiene la misma estructura de análisis del contexto político y acontecimientos históricos de la anterior, además del análisis del comportamiento de las asignaciones presupuestales correspondientes al Ramo 28, en el mismo grupo de estados analizado en la etapa anterior. De la misma forma, se analizaron los procesos electorales y sus resultados para los años 2000, 2003, 2006 y 2009, con el objeto de conocer las causas multimencionadas.

3. Ejercicio retributivo de poder: se analiza el periodo de 2012 a 2015 con el regreso del PRI al poder federal, el denominado “Pacto por México” y la última reforma política para la ciudad. En lo que respecta, a los resultados del análisis presupuestal del período, se orientó a la revisión del FAIS, FISE y FISMDF para el mismo grupo de entidades analizadas en los capítulos anteriores. Una novedad importante derivada de la reforma de 2015 es la inclusión del Fondo de Capitalidad en el contexto del “Pacto por México”. Asimismo, en lo concerniente al apartado de los procesos electorales, se analizó los realizados en 2012 y 2015, agregando, desde luego la intervención del entonces recién creado MORENA, el cual fue un factor decisivo para la adopción del tipo de relación de poder que ejerció el grupo dominante para esos años (Flores y Rangel, 2021)

Por tanto, esta periodización se constituye de tres partes: La crisis del partido hegemónico (1987-2000): el período de la persuasión política; Los sexenios panistas (2000-2012): el período de la coerción política; El regreso del PRI y el “Pacto por México” (2012-2015): el período de la retribución política (Flores y Rangel, 2021)

Profundizando un poco más en cada etapa, podemos explicar que la primera etapa de la periodización consistió en el análisis del contexto en el que se presentó la reforma política de 1987 al entonces Distrito Federal, la cual se da en el marco del surgimiento de las movilizaciones sociales de 1985, como consecuencia de la falta de representatividad y la inoperancia del gobierno federal para brindar una respuesta oportuna ante los desastres provocados por el terremoto que azotó a la ciudad en ese año.

Esta coyuntura propició el surgimiento de nuevos grupos políticos y con ello, ante el contexto de crisis por la que atravesaba el partido hegemónico, la obligación de imponer -contra sus adversarios- una dinámica persuasiva de relacionarse, la cual trajo como resultado la concesión de tres reformas constitucionales (1987, 1993 y 1996) que les otorgaron mayor representatividad a los habitantes de la ciudad.

En este sentido podemos señalar que durante esta etapa -como en las demás subsecuentes- las reformas constitucionales representaron un instrumento de dominación ejercido por el grupo en el poder federal, con el objetivo de hacer coincidir las prioridades ajenas con las propias (legitimidad y gobernabilidad) a través de ceder espacios de poder a los diversos grupos opositores de la capital del país, principalmente al incipiente PRD, el cual representaba una amenaza política que atentaba contra la conservación del poder.

Por tanto, aquellas reformas constitucionales impulsadas desde el poder para modificar la condición jurídica de la ciudad no obedecieron a una preocupación genuina o al ejercicio de una acción bien concertada por parte de este grupo para brindar un rango mayor de derechos a los habitantes de la ciudad,

sino al resultado del ejercicio de las relaciones de poder y a las necesidades políticas que se generaron en esta etapa específica.

Esta circunstancia, se corroboró a través del comportamiento decreciente de las asignaciones federales de la Ciudad de México, sobre todo las del Ramo 33, las cuales se mantuvieron a lo largo del período por debajo de estados como Nuevo León, Jalisco y Estado de México, cuyas condiciones económicas y de acuerdo al criterio establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para la designación de estos recursos, la ciudad debía prevalecer por encima de por lo menos dos de ellos.

Esta condición adversa generada como resultado de esta relación persuasiva entre las élites políticas institucionalizadas del Estado, trajo también la exclusión - desde su origen- de fondos estratégicos del Ramo 33 destinados a la educación como lo son el FAEB y el FAETA, dejándolos bajo la rectoría del gobierno federal, situación que, además de contribuir al endeudamiento de la ciudad también dejó pérdidas irreparables para su desarrollo económico y social.

A todo lo anterior se debe agregar el tercer componente de análisis, el electoral, dado que pese a los triunfos obtenidos por parte del partido hegemónico durante las contiendas presidenciales de 1988 y 1994, así como las intermedias de 1991 y 1997, su debacle se hacía inminente con la evolución decreciente presentada en sus resultados; mientras que el PAN y el PRD sostenían un ritmo ascendente, lo cual se verificaría con mayor rigor en los comicios de 1997, donde por primera vez en la historia el PRI compartía la geografía política con sus adversarios en diversos estados.

Ahora bien, en lo que corresponde a la segunda etapa, la fórmula se volvió a repetir, aunque por primera vez en la historia y derivado del avance electoral progresivo de los grupos opositores al régimen, el PAN haría posible la denominada “alternancia política” con el triunfo obtenido en las elecciones del año 2000. Esta situación, además de poner fin a la longeva etapa del partido hegemónico, redistribuiría la correlación de fuerzas políticas dejando como principal partido opositor al PRD de la capital, encabezado en la figura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En este contexto y ante la consolidación del grupo de la capital, tanto en la Ciudad de México como en el país, reflejada por la evolución electoral sostenida durante las elecciones presidenciales del 2000 y 2006, así como las intermedias del 2003 y 2009, el grupo en el poder se vio en la necesidad de modificar la dinámica de las relaciones de poder, ahora al tipo coercitivo, cuyo objetivo fundamental era detener a toda costa y por todos los medios la amenaza representada en el avance de la izquierda a nivel nacional, la cual se acentuó de manera dramática en las controvertidas elecciones del 2006.

Los acontecimientos conocidos como los videoescándalos, el desafuero, la guerra sucia durante la campaña presidencial de 2006 y el fraude electoral del mismo año producidos de manera directa sobre Andrés Manuel López Obrador, corroboraron los efectos del objetivo arriba referido, pues el grupo en el poder durante esta etapa empleó coercitivamente los medios y el peso del Estado para utilizarlo de forma facciosa en contra de su grupo antagónico cuyo principal bastión era el Distrito Federal.

Esta concatenación de hechos se tradujo en la escasa producción de reformas constitucionales y con ello, a diferencia del PRI, el PAN en el gobierno federal no deseaba ceder absolutamente ningún espacio en aras de no perder la posición de privilegio.

Debido a esto, es que la reforma promovida en el 2002 por el grupo gobernante del Distrito Federal, fue desechada primero en el pleno del Senado de la República, y posteriormente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) cuando se impugnó ante ella la decisión del Senado.

Al igual que la etapa anterior, otras modificaciones fueron impulsadas en los años de 2007, 2008, 2009 y 2010, las cuales fueron mínimas y sin mayores implicaciones e intenciones de cambiar la condición jurídica de la ciudad, por el contrario, estuvieron orientadas a reforzar el control político del grupo de la ciudad.

El resultado de esta relación coercitiva también se vio reflejada con las asignaciones presupuestales del Ramo 28, ya que luego de la reforma fiscal del 2007, la Ciudad de México tuvo repercusiones negativas en el incremento de su deuda, debido a que se mantuvo por debajo de estados como Jalisco y Nuevo León, los cuales, además de encontrarse gobernados por el PAN, mostraban progresivamente menores niveles de endeudamiento.

El análisis de este período muestra que la producción y consenso de reformas constitucionales para la ciudad eran proporcionales a la dinámica de las relaciones ejercidas por el grupo en el poder, en este caso al ser coercitivas, las modificaciones fueron limitadas y encaminadas a contener y controlar la gestión del grupo que gobernaba la capital del país.

Por último, la tercera etapa, se mantiene la misma lógica de los periodos previos, es decir, a mejores relaciones entre los grupos de poder federales y local, hay mayores reformas constitucionales, y viceversa. En este entendido, la elección del 2012 marcó el regreso del partido hegemónico a *Los Pinos* con una amplia mayoría debido, en gran medida, al triunfo en las elecciones intermedias del 2009, por lo que el PRI para esta “nueva” etapa buscó ampliar consensos para lograr acometer sus objetivos, es decir, las famosas “reformas estructurales”.

El acontecimiento fundamental para lograr la aprobación de este paquete de reformas, se debió -para el caso del grupo de la ciudad- a la división del PRD tras la salida de Andrés Manuel López Obrador. Ello propició que la remanente cúpula perredista motivada por la poco alentadora proyección electoral del partido -que se haría realidad en las elecciones intermedias del 2015 al convertir a MORENA en primera fuerza de la ciudad y cuarta a nivel nacional- ejerciera una alianza pragmática con el PRI, lo que posibilitó el denominado “Pacto por México”.

Este acontecimiento sería estratégico y determinante en la modificación de las relaciones de poder que se actualizarían al tipo retributivas, ya que significaría que el entonces menguado grupo de la ciudad a cambio de obtener mayores recursos económicos y facilidades políticas, apoyaría al PRI con la aprobación de las “reformas estructurales” propuestas en el Congreso de la Unión, con el objetivo de mantener su capital político en la ciudad y proyectar al entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera.

El efecto de esta relación de poder se pudo constatar en la integración de la Ciudad de México a las asignaciones presupuestales del Ramo 33 del FAIS, FISE y FISMDF (que desde su origen nunca tuvo), así como -inusitadamente- del Fondo

de Capitalidad, el cual se aportaría, de manera paradójica, justificándose en su condición de ser la sede de los poderes de la Unión. Es paradójico porque esa misma razón, ser la sede de los poderes federales, se utilizó durante décadas para excluir a la Ciudad de México de participar de manera igualitaria en la distribución de los fondos federales.

Asimismo, y como consecuencia lógica de este intercambio de favores, se le concedió al grupo perredista de la ciudad, la aprobación de la última reforma política constitucional, que por sus notables cambios la consideramos como la más importante hasta ahora, la cual fue ampliamente promovida y pregonada hasta al cansancio para proyectar la imagen política del entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera durante esos años cuyo resultado trajo como consecuencia la reciente elaboración de la Constitución Política para la Ciudad de México.

Con todo esto, la periodización construida evidencia rasgos muy particulares, pues las reformas constitucionales que ha sufrido la ciudad a lo largo de estos últimos 33 años han sido producto de la dinámica de las relaciones de poder interactuadas por los diversos actores antagónicos en cada contexto, las cuales son originadas por la necesidad de detener su evolución electoral a efecto de no perder el poder político o la posición de privilegio.

Así pues, en estos períodos, el grupo que ha encabezado el poder ejecutivo federal sin distinción del partido que se trate, ha utilizado pragmáticamente los medios del Estado a su alcance para conservar el poder sobre la administración de la ciudad capital del país, sea a través de acciones legales, mediáticas o en función de la distribución de las asignaciones presupuestales cuyo ejercicio se

realiza de acuerdo a los intereses que mejor convienen y no por las necesidades básicas de la sociedad.

1.4. DERECHO HUMANO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

El derecho de los pueblos y de las naciones es un requisito previo indispensable para el disfrute pleno de todos los demás derechos humanos. Este derecho es tan antiguo como el Derecho Internacional Público, no obstante, encuentra su antecedente más preciso en los escritos del padre Francisco de Vittoria, quien alude en franca referencia a la libre autodeterminación de los pueblos, que: “[...] las tierras recién descubiertas en América pertenecían, en justo título, a sus propios naturales. Consecuencia de ello era el derecho de los aborígenes a disponer por sí mismos de su propio territorio y de su gobierno. Esto es el principio de autodeterminación” (Moreno, 1963, p. 141).

Posteriormente, durante el contexto de la independencia de América se ubica la aplicación concreta de la libre determinación de los pueblos en la Ley Argentina de 1825, mediante la cual se dispuso la libertad de cuatro provincias integrantes del Alto Perú para que dispusieran libremente de sí mismas. (Moreno, 1963) Europa también viviría el desarrollo de este principio con el denominado *principio de las nacionalidades* cuya propuesta era que a cada nación le debe corresponder un Estado, es decir, al existir una nacionalidad que no pudiera constituir un Estado, tiene el derecho de realizarlo a través de hacer efectivo el derecho de libre determinación.

Ya con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con la incipiente *guerra de influencias* desatada entre los bloques en pugna (Estados Unidos y la ex

Unión Soviética) durante la posterior Guerra Fría, el tema de la libre determinación se tornó de lo jurídico a lo político, pues por iniciativa del entonces presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, pediría que las aspiraciones nacionales deben ser respetadas, por lo que este principio debería ser un imperativo en acción (Forno, 2003). Sin embargo, la entonces Sociedad de Naciones no reconocería la propuesta en el sentido universal para evitar la fragmentación de los Estados, por lo que fue aplicada en la zona de mayor interés para las grandes potencias.

De esta manera, se puede decir que el principio de libre determinación de los pueblos tiene su consagración política en los años de las entreguerras. En esta etapa se implantó una doctrina de libre determinación que relegó la problemática de los Estados multinacionales al colocar como titulares del derecho solo a los pueblos bajo dominación colonial.

Así, el principio de libre determinación se encuentra consagrado en el segundo párrafo del artículo 1° de la Carta de las Naciones Unidas, el cual a la letra dice:

Artículo 1.- Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

[...]

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y **al de la libre determinación de los pueblos**, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Así como en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas:

Artículo 55.- Con el propósito de **crear las condiciones de estabilidad y bienestar** necesarias **para las relaciones pacíficas y amistosas** entre las naciones, **basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos**, promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
 - b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
 - c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.
- [...]

Artículo 56.- Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55 (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Por su parte, los Pactos Internacionales tanto de Derechos Civiles y Políticos, como los Económicos, Sociales y Culturales, lo consideran en su respectivo artículo 1°, a partir de su libertad política y desarrollo económico, social y cultural. Este principio se puede ubicar en tres dimensiones fundamentales: dominio territorial como derecho a la tierra; la independencia para disponer de ella; y, la soberanía como la definición de su propia forma de gobierno.

A partir de esto la doctrina ha generado diversos conceptos que, a decir de sus diferencias, no son muy notables entre sí, por lo que se define como “el reconocimiento de la capacidad que cada pueblo de decidir su pertenencia política, por medio de la adhesión a cualquier Estado, del cambio de soberano o mediante la conquista de su independencia política” (Forno, 2003, p. 97).

Así pues, el principio de libre determinación: no puede ser reconocido a unos y restringido a otros; y, se encuentra impedido de ejercerse de manera individual. En tanto es un derecho superior al Estado, éste se encuentra obligado en reconocerlo a todo pueblo por el hecho de serlo.

El principio tiene, además, un significado ético y moral que no debe dejar de resaltarse. La libre determinación es consecuencia directa de la libertad e igualdad sociológica y ética de todo pueblo, proveniente de la

libertad e igualdad de las personas que lo conforman, las cuales, por principio, no pueden aceptar ni permitir encontrarse en situaciones de dependencia y de desigualdad, impuestas por la fuerza u otros medios más sofisticados, pero igualmente forzosos por otros pueblos o naciones (Chalbaud, 1980, p. 117).

Igualmente, la misma doctrina considera que este principio se encuentra regido por cuatro derechos, a saber: autoafirmación, autodefinición, autodelimitación y autodeterminación.

En lo que respecta al primero, se basa en la capacidad exclusiva de todo pueblo de proclamar su existencia, de considerarse diferente, exenta de toda injerencia extraña al grupo que ejerce el derecho, y, a que su autoafirmación sea reconocida y aceptada por los demás.

Sobre la autodefinición, se refiere a la capacidad que tienen los pueblos de determinar, sin injerencias externas, quiénes son los individuos que conforman el grupo y quiénes no cumplen con los requisitos para pertenecerle.

La autodelimitación, es sencillamente el derecho del grupo a establecer sus límites territoriales, sin que sea restringido y sin que se le permita su extensión exagerada.

Y, por último, el de autodeterminación, sugiere dos elementos conformantes indisolubles: por un lado, puede determinar su estatuto político y económico en el plano internacional; y por el otro, puede determinar su régimen político social en el plano interno. Gracias a este derecho es que los pueblos tienen la capacidad de estructurarse políticamente de diversas maneras: un Estado soberano e independiente; asociación libre con otros Estados; la integración a otro Estado independiente, así como la adquisición de otra condición política distinta.

Moreno Quintana, aduce que es la manifestación de voluntad que hace una comunidad de individuos para regir por sí misma su destino político y que en ella se basa la facultad de una nación para convertirse en Estado, interpretación que se puede realizar en virtud de que el titular es quien ejerce la libre determinación.

[...] la libre determinación se concibe como un derecho a la liberación nacional de las colonias y territorios no autónomos, y que los Estados constituidos tienen el derecho a la integridad territorial, que no puede ser menoscabado por el principio de libre determinación (Forno, 2003, p. 98).

En tal sentido, el principio de libre determinación está restringido bajo dominación colonial, por lo que es inaplicable a los Estados soberanos, es por esto que los titulares de este derecho son: las comunidades, los pueblos, las naciones, las colonias, los territorios no autónomos y los Estados.

A este respecto, resulta fundamental señalar con precisión la noción de *pueblo* como titular del derecho, es decir, a quién o quiénes en particular le debe ser aplicado. Para esto, el propio Forno parte de establecer tres elementos distintivos de pueblo, más allá de su definición *per se*, los cuales no pueden tomarse aisladamente para no perder el sentido fundamental. A saber: elemento objetivo, elemento subjetivo y la posesión de un territorio.

El elemento objetivo está comprendido por todos aquellos vínculos sociológicos existentes en el interior del grupo y que determinan una homogeneidad expresada en la lengua, los usos, las costumbres y tradiciones. Requisito indispensable es que todas las relaciones y coincidencias al interior del grupo deben darse en conjunto.

Por su parte, el elemento subjetivo se constituye por el expreso deseo de los miembros del grupo de pertenecer al mismo (Forno, 2003). Este elemento es de

vital importancia ya que a través de él se determina la pertenencia o no de una persona al grupo. Sobre el tercer y último elemento, no es preciso profundizar ya que por sí solo explica su propio significado.

Lo que sí es fundamental destacar dentro de todo este planteamiento, es la existencia de la relación entre pueblo y Estado. De esta forma, podemos establecer que el principio de libre determinación está acuñado al pueblo, cuya conformación es parte de los elementos esenciales del Estado, por lo tanto, este principio es un derecho del pueblo y un deber del Estado.

Ahora bien, el concepto jurídico de pueblo es otro de los aspectos fundamentales de este principio, toda vez que se vincula con el de soberanía nacional cuyo precepto es la fundamentación de la libre autodeterminación, lo cual significa el derecho del pueblo a formarse a sí mismo sin la injerencia de ningún tipo de elemento extraño, manteniendo el respeto a las normas internacionales a las que esté obligado (Forno, 2003).

Por último, respecto a los límites de su aplicación, Giovanni Forno advierte que no debe ser irrestricta, ya que se debe conocer la situación real de cada pueblo y de los vínculos que los unen. Postula que la limitación dependerá de una relación de beneficios/perjuicios, es decir, si el pueblo titular de la libre determinación obtiene lo requerido para preservar su existencia sin causar a otros perjuicios, no debe ser limitado. Considera que el criterio definitivo de condicionar o no el principio, se debe basar en la necesidad de constituirse.

1.5. DERECHO HUMANO DE PARTICIPACIÓN EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS (DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y SER ELEGIDO)

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos -que incluye al derecho a votar y ser elegido- forma parte del núcleo mismo de los gobiernos democráticos que se fundamentan en la voluntad popular (Naciones Unidas, 2022), los cuales, para su efectivo cumplimiento, requieren del disfrute conjunto con otros derechos, tales como: el de la libertad de opinión, de expresión, de reunión pacífica, de acceso a la información, de educación, de vivir sin discriminación, de movimiento, entre otros.

La inclusión del derecho de votar y ser elegido en elecciones directas o indirectas con el derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos se centra en que ambos presuponen la participación en la vida política de la sociedad y de los asuntos que directamente le afectan o interesen, dentro del desarrollo de un contexto político democrático. Por esta misma razón, es que este derecho se conforma por tres dimensiones: el derecho a participar, a votar y a ser elegido.

En lo que respecta a la primera dimensión, los titulares del derecho pueden ejercerlo participando de manera directa o indirecta. De forma directa, se relaciona con la posibilidad de formar parte de órganos legislativos, ocupar cargos ejecutivos, participar en las asambleas populares, etc; mientras que, de forma indirecta, la más común es la relacionada con la elección de representantes o la influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes, lo cual, además, se respalda de otros derechos como la libertad de expresión, reunión y asociación.

La segunda dimensión tiene que ver con el derecho al voto en elecciones periódicas y auténticas, las cuales se ejercen mediante sufragio universal y secreto, garantizando con ello, la libre expresión de la voluntad de los electores. Y, finalmente, la tercera dimensión, es la relativa con el derecho a ser elegidos y ejercer cargos públicos, para el cual resulta de vital importancia que las personas no sean objeto de discriminación y que las personas históricamente vulneradas realicen un ejercicio efectivo de participación (Naciones Unidas, 2021).

Así pues, el derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos se encuentra reconocido -primeramente- en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual a la letra dice:

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Por su parte, otro ordenamiento que también prevé el reconocimiento de este derecho es el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 cuyo contenido difiere del de la Declaración, con relación a la inclusión de la no discriminación y no restricción como factores fundamentales de participación efectiva.

La ampliación de este derecho se dará a partir de la Observación General No. 25 sobre Participación en los Asuntos Públicos y Derecho al Voto del Comité

de Derechos Humanos, en donde se destacan: la obligación de los Estados Parte para que adopten medidas legislativas o de otro tipo que permitan garantizar que los ciudadanos gocen de manera efectiva de este derecho; la relación de este derecho con el de la libre determinación; no discriminación de ningún tipo en la garantía plena de su derecho; no restricción del derecho por motivos de discapacidad física o por otros relacionados con la capacidad de leer y escribir, nivel de instrucción o situación económica, entre otros.

En lo que concierne al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, este derecho se ubica en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece prácticamente lo mismo que el texto de la Declaración Universal. Sin embargo, en su numeral 2, señala la posibilidad de la ley de reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969).

Respecto al contenido y obligaciones del Estado sobre este derecho, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (véase 2015) argumenta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos aún no otorga una definición precisa de su derecho, así como las obligaciones específicas del Estado. Lo cataloga como un “derecho en rápida y reciente evolución” que para ser garantizado requiere de una amplia gama de mecanismos que permitan la participación directa, lo cual se puede diferenciar dependiendo del contexto de cada país, así como los rasgos culturales y sociales de cada población.

Sobre los mecanismos de participación directa, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha establecido tres “macro supuestos” que han sido objeto de pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas sentencias, a saber:

El primero, es el ejercicio de facultades como miembros de órganos legislativos o como titulares de cargos públicos que puede ejercer cualquier ciudadano. (Caso Chitay Nech y otros vs Guatemala, vulneración del derecho a la participación directa);

El segundo, tiene que ver con la posibilidad de participar directamente en la dirección de asuntos públicos a través de procesos electorales específicos como referéndum, plebiscitos o modificaciones a la Constitución;

Y, el tercero, se relaciona con aquellos mecanismos de participación directa que son instituidos por cuestiones locales, como las asambleas populares, agrarias, indígenas, ejidales o consultas ambientales (CNDH, 2015).

Ahora bien, en lo que concierne al alcance subjetivo del derecho, el Sistema Interamericano ha establecido que son una prerrogativa de los ciudadanos, lo cual, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana, se garantizan a todos y todas dentro del territorio sujeto a la jurisdicción del Estado. Esta limitación obedece al concepto clásico de la teoría del Estado, la cual los ciudadanos pueden participar en la vida pública y política por ser quienes conforman al pueblo.

Sin embargo, fenómenos como la migración han puesto en serio cuestionamiento el alcance subjetivo de este derecho político, pues -en su caso- aunque nacieron en lugares distintos, se desarrollan en todos los ámbitos a la par de los nacionales, lo cual le impide comúnmente el acceso a la toma de decisiones.

Desafortunadamente, en tiempos recientes aún no se ha reconocido la extensión de este alcance subjetivo de este derecho, por lo que se encuentra

limitado -como todos los derechos políticos- solamente a ciudadanos de un solo Estado.

En lo que toca a los requisitos para el ejercicio de este derecho, al igual que todos los derechos políticos previstos en la Convención Americana, no pueden tener la eficacia debida solamente en función de las normas que los consagran, sino que requieren -por la misma inoperancia de su naturaleza- un complejo aparato institucional, económico y humano que les otorgue esa eficacia pretendida.

En palabras de la Corte IDH, al Estado la Convención Americana le impone:

[...] una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (CIHD, 2009).

Como se puede verificar, esta obligación positiva del Estado implica adoptar las medidas necesarias para constituir un aparato institucional que permita el ejercicio efectivo a participar directamente en la dirección de asuntos públicos.

Ahora bien, respecto a sus límites existen una cuestión contradictoria, ya que en virtud de que los derechos políticos no son absolutos, los Estados tienen la facultad de limitar su libre ejercicio, siempre y cuando no se vulneren los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad. No obstante, la misma Convención Americana en su artículo 27, incluye a estos políticos entre aquellos que independientemente de las circunstancias que prevalezcan en el país, no es posible su suspensión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que tradicionalmente el análisis y el desarrollo de los derechos humanos políticos se

ha limitado esencialmente al derecho de sufragio activo y pasivo, y al derecho de acceder a las funciones públicas de su país sin discriminación. Sobre el sufragio activo y pasivo, la Corte IDH ha aclarado que este sistema “es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política” (Corte IDH, 2009).

Así pues, actualmente, la relevancia del derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos ha tenido un desarrollo amplio en el Derecho Internacional, ya que fue incorporado a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, cuyo principal objetivo es la protección de grupos en condición especial de vulnerabilidad.

Esta situación resulta fundamental, pues abona al fortalecimiento de la democracia y la imperiosa necesidad de aperturar espacios de participación efectiva en donde los ciudadanos sin importar su condición, puedan participar directamente en la toma de decisiones de carácter públicas. La doctrina ha enfatizado la importancia de la democracia participativa frente a la democracia electoral:

[...] la teoría democrática convencional no admite conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la

participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos de los que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancia de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (CNDH, 2015, p. 18).

Asimismo, sostiene la propia Comisión que diversos autores han identificado en la participación directa una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y para echar a andar los mecanismos obligatorios de rendición de cuentas que sirven para verificar y monitorear las acciones de los funcionarios públicos.

No obstante, lo anterior, la Corte IDH no ha logrado establecer una clara y autónoma jurisprudencia sobre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, por ser asuntos relacionados con el derecho al sufragio activo y pasivo.

1.6. DERECHO HUMANO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA

Sobre este derecho lo primero que es importante mencionar, es la escasa literatura teórica y doctrinal existente. Probablemente esto obedezca a la complejidad con la que está conformado y a las condiciones básicas que presupone, pues su transversalidad, interconexión e interdependencia con otros derechos no hace sencillo conceptualizar de manera única el “nivel de vida adecuado” para cada persona, por el contrario, es un derecho ampliamente conformado que requiere de una óptica individual y por separado, lo cual por eso explica su condición *cuasi* invisible.

Esto mismo lo explica Magdalena Cervantes (véase 2020), al mencionar que el derecho a un nivel adecuado es un ejemplo nítido de la interdependencia e

integralidad de los derechos humanos, que pasa desapercibido al momento de analizarlo, desdibujando lo que es su valor principal: plantear que todas las personas tengan acceso a bienes primarios necesarios para su supervivencia, lo cual es fundamental para el desarrollo y ejercicio pleno de todos los derechos humanos.

A razón de lo anterior, señala que existen tres ideas fundamentales para justificar la necesaria garantía del derecho a un nivel de vida adecuado: los derechos sociales como necesidades vitales y precondiciones de la democracia formal o procedimental; el incremento de pobreza de América Latina y el Caribe; y, los efectos de ésta en la falta de satisfacción de los derechos sociales.

Sobre el primer aspecto, parte de la importancia de la garantía de los derechos fundamentales en cualquier régimen que se considere como una democracia constitucional, ya que representa un “requisito indispensable” (Ferrajoli, 2006, p. 30) cuyo vínculo condiciona la toma de decisiones.

Con relación al tema de las “precondiciones” de la democracia, cita a Bovero, quien desarrolla esta idea con base en las libertades fundamentales (personal, expresión, reunión y asociación), sin las cuales no se garantiza el ejercicio real y eficaz de un proceso democrático de participación. Además, de que relaciona esto con el planteamiento de una distribución equitativa de los recursos esenciales para vivir, por lo que sin la garantía de los derechos fundamentales “las libertades individuales quedan vacías, los derechos de libertad se transforman en privilegios de unos pocos” y se pierde la precondición de la democracia (Cervantes, 2020).

La premisa esencial de esta idea es la relacionada con la “autonomía individual” sin la cual una persona no puede tomar decisiones de acuerdo a sus propios planes de vida. Además, si a esto se le añade la insatisfacción de las necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la salud, entre otros, se menoscaba la libertad individual como consecuencia de la falta de garantía de bienes. Por tanto, -siguiendo esta ilación- sin la satisfacción de los derechos sociales no existe precondition para el ejercicio pleno de las libertades.

Ahora bien, en lo que respecta a la segunda y tercer idea -dada su vinculación- Cervantes parte de un enfoque “monetario” de la pobreza, debido a la asociación entre la falta de ingresos (deficiencia en el poder adquisitivo) y el acceso a las necesidades básicas. Este enfoque de medición de la pobreza ha demostrado que:

[...] cuando las personas o familias se ubican por encima de la línea de la pobreza, enfrentan situaciones en las que el acceso a bienes como la alimentación, la vivienda, la salud o la educación no están garantizados, lo que da como resultado la necesidad de implementar un enfoque “multidimensional de la pobreza” basado en la falta de capacidad de las personas para vivir una vida digna (Cervantes, 2020, p. 545).

Así pues, este enfoque amplio y diverso de medición de la pobreza nos permite evidenciar las privaciones sistemáticas en el acceso a los derechos y servicios básicos, lo cual se traduce en la privación de capacidades y libertades básicas que debe tener una persona para decidir su forma de vida en función de lo que elija ser.

Lo anterior, tiene que ver con las ideas de Amartya Sen, quien señala que debe ponerse atención en la limitación de la autonomía como consecuencia de la falta de satisfacción de derechos básicos para la supervivencia de las personas.

Sobre esta misma relación, el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos coinciden con estos planteamientos, al destacar el impacto que tiene la pobreza sobre la vigencia de los derechos, la cual no debe ser vista unilateralmente como escasez de recursos, sino como una situación que tiene impacto en el ejercicio de múltiples derechos humanos.

La Corte IDH coincide con esta perspectiva, ya que la pobreza representa obstáculos para el goce y ejercicio en condiciones de igualdad real por parte de personas, grupos y colectividades que viven todos los días esta situación.

Considerando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la CIDH ha puntualizado que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación a los derechos civiles y políticos. En este sentido, la Comisión ha puesto énfasis en que las personas que viven en condición de pobreza enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia, y de esa forma para contar con un medio para la exigencia judicial de estos derechos (Cervantes, 2020, p. 546).

En lo que concierne a su suscripción normativa, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia se encuentra enmarcado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual a la letra dice:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también lo incluye con similar redacción, en su artículo 11, primer párrafo, cuyo contenido literalmente dice:

Artículo 11.

[...] los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Como se dijo en el comienzo del presente subapartado, este derecho humano se conforma de otros derechos, los cuales se pueden evidenciar con mucha claridad en la redacción del texto de la Declaración Universal, como es el caso del derecho a la protección a la salud, a la alimentación y a la vivienda.

No obstante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, señaló que los “servicios sociales necesarios” (seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, etc.) forman parte del derecho a la seguridad social cuyo precepto se encuentra reconocido de manera independiente en el artículo 22 del mismo documento, razón por la cual no se considera como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (Observación General No. 19, 2007).

El propio Comité aseveró que este derecho no posee una numeración de derechos completamente exhaustiva, pues el derecho al agua -pese a que no está- “encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia” (Observación General No. 19, 2007). Por tanto, el derecho al agua es considerado un componente que forma

parte de este derecho, aunque no se encuentre explícitamente considerado en su redacción.

Por último, podemos verificar que los titulares de este derecho, son dos: la persona individual y la familia en conjunto, lo que implica que ante la falta de garantía no hay limitación para que sea exigido por una persona o por diversas que integren al grupo familiar (Cervantes, 2020).

CAPÍTULO II
1987-2015: LA VIOLACIÓN DEL
DERECHO HUMANO DE LIBRE
AUTODETERMINACIÓN DE LOS
PUEBLOS DE LOS HABITANTES DE
LA CIUDAD DE MÉXICO

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Realizar el análisis de contexto de un evento focal determinado implica una labor muy compleja. Cuando se trata de un acontecimiento continuado a través de diferentes periodos de tiempo, como el que se pretende revisar, resulta todavía una labor menos sencilla.

Sin embargo, para simplificar la multiplicidad de factores que se circunscriben en estas violaciones que documentaremos (de 1987 a 2015) sin tratar de llegar a un extremo reduccionista, y en virtud de que existen contextos que se pueden englobar en “usos generales” (Ansolabehere, 2017) es decir, aquellos en cuyo marco se pueden integrar uno o varios casos concretos, elaboré el presente análisis desarrollando los siguientes elementos: identificación de la violación; conducta del Estado (agentes estatales) en las coyunturas de los hechos; razones políticas e ideológicas; el sistema jurídico; y la tipificación de la violación (masiva, estructural y sistemática).

Partiendo de las categorías anteriores, y dado que son tres diferentes violaciones, sostenidas bajo diferentes intervalos de tiempo en un mismo contexto afin, el análisis de contexto se hizo en diferentes coyunturas políticas y sociales determinadas, a saber:

Para el caso de la violación de libre determinación de los pueblos, se tomaron los tres periodos establecidos en la periodización previa (véase Flores y Rangel, 2021) de 1987 a 2000, las reformas constitucionales de 1993 y 1996 (*Compromisos para un acuerdo político nacional* o *Diálogo Nacional*) en este último caso lo relativo a la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

de 2000 a 2012, la propuesta de reforma política de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (base de la que finalmente se aprobó en 2015) desechada por el Senado de la República y sobreseída en controversia constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); y, la reforma constitucional de 2015 (Pacto por México) en donde finalmente a la ciudad se le dota de un mayor rango de autonomía.

Para el caso de la violación al derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos (derecho a participar, a votar y ser elegido) se comprende el periodo de 1987 a 2000, con las reformas constitucionales de 1986, 1993 y 1996 en lo relativo a las modificaciones para que los habitantes de la ciudad puedan elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a sus Jefes Delegacionales.

Y, por último, para el caso de la violación al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, se comprenden los periodos de 1987 a 2000, particularmente con las reformas fiscales para la creación del Ramo 28 y Ramo 33 de 1998; de 2000 a 2012, con la reforma fiscal del 2007; y, de 2012 a 2015, en lo relativo al decreto que emitió la presidencia de la República para otorgar el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) a la Ciudad de México.

2.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN A TRAVÉS DE LAS CINCO ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (DE 1824 HASTA 2015)

Para facilitar la identificación de la violación al derecho de libre determinación de los habitantes de la CDMX, basta con hacer un recorrido por la historia de su evolución política para evidenciarla, ya que justo ésta se vincula con su propia condición jurídica. De acuerdo con Lorenzo Meyer la evolución política

del Distrito Federal se divide en tres fases: la primera de 1824 a 1910; la segunda de 1910 a 1920 (periodo de inestabilidad revolucionaria); y la tercera de 1920 a 1940 (Meyer, 2000). Octavio Rodríguez (2000) complementaría con una cuarta etapa de 1940 hasta el año 2000.

Ahora bien, de acuerdo a la periodización explicada en el comienzo de la presente investigación (véase Flores y Rangel), bien podría complementarse una quinta etapa subdividida en dos partes: de 2000 al 2012 (los sexenios panistas: el periodo de la coerción política); y, de 2012 a 2015 (el regreso del PRI y el Pacto por México: el periodo de la retribución política).

Así pues, durante el primer periodo, luego del fin de la lucha por la independencia, el país al mismo tiempo que tuvo una ruptura con los lazos coloniales, tomó medidas para evitar la dispersión del poder en el territorio nacional y en la configuración de los estados, situación que no se pudo evitar, pues durante la Guerra de Reforma el poder político se dispersó y la capital del país perdió su relevancia nacional.

En esta etapa, con la constitución de 1824, surge el primer antecedente sobre la condición jurídica de la ciudad. El decreto emitido el 18 de noviembre de 1824 por el congreso constituyente -documento fundante del Distrito Federal- con base en la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, estableció que la Ciudad de México sería el lugar donde residirían los poderes de la Unión, así como que su gobierno político y económico quedarían bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general (Acosta, 1991).

Sin embargo, ya con la Constitución de 1857, en medio de un debate para trasladar la residencia de los poderes a Aguascalientes o Querétaro, mediante el

artículo 46 se establecería, por primera vez -y desde entonces- la presunta imposibilidad jurídica para constituirse en un estado más de la Unión, en tanto los poderes no se traslادن a otro lugar (Osornio, 1988).

Para la segunda etapa, con la llegada del *porfiriato* se reafirmaría esta primacía de la ciudad. Durante el proceso revolucionario, particularmente con la Constitución de 1917, se ratificaría su delimitación territorial, al mismo tiempo que, con la creación del municipio libre, la ciudad tuvo ayuntamientos cuya labor principal eran la seguridad, la beneficencia pública, la educación elemental, la administración del impuesto a la propiedad raíz y otras funciones menores (Meyer, 2000).

Así pues, con el texto constitucional, el artículo 46 mantendría la presunta imposibilidad jurídica, con añadidura de dos cambios: en su reagrupación numérica, pasaría a ser el artículo 44; y se le agregaría el atributo de ser la capital del país, manteniéndose así hasta la fecha.

Las razones por las que en 1917, el Distrito Federal no fue contemplado como estado fueron —al menos así ha sido explicado— de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos, para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, ni de la guardia nacional y, mucho menos, de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero (Cárdenas, 2017, p. 368).

Durante los años posteriores a la revolución -la tercera etapa-, el país tuvo un proceso de reconstrucción política y económica, pero también de disputa, lo cual generó discrepancias entre los ayuntamientos de la ciudad y otros similares en el país. Por tanto, en 1928, Álvaro Obregón acabaría con el régimen municipal para la capital mediante una reforma constitucional, la cual suprimiría el derecho

de autodeterminación de los habitantes de la ciudad, dejándola bajo la subordinación del presidente de la República.

Esta condición violatoria del derecho de libre determinación de los capitalinos por parte del Estado mexicano, se mantendría durante la cuarta y quinta etapa. En lo que toca a la cuarta, el análisis se divide en dos subperiodos: de 1941, etapa donde se gestaron diversas leyes orgánicas con el objetivo de crear el Departamento del Distrito Federal y la división de las delegaciones políticas (de 12 a 16), a 1986 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Y el otro, de 1987 al 2000, con la primera y segunda elección del jefe de gobierno, así como los 16 jefes delegacionales (Rodríguez, 2000).

La quinta etapa, en su primera parte de 2000 a 2012, se caracterizó por la nula voluntad de los gobiernos panistas para impulsar una reforma política para la ciudad, lo cual se ve reflejada con el dictamen desechado por el Senado de la República y después sobreseída en recurso de controversia constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con relación a la propuesta formulada por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en un contexto coercitivo de dominación política del grupo en el poder, expresado en el uso faccioso del aparato estatal contra su opositor más cercano (Andrés Manuel López Obrador) en la carrera a las sucesiones presidenciales de 2006 y 2012, con el denominado *desafuero* y la militarización del país, que derivaría en un Estado de excepción.

En la segunda parte, de 2012 a 2015, se generó la última y más importante reforma constitucional realizada a la ciudad, cuya modificación le otorgó una mayor autonomía respecto a su régimen interior y respecto a los poderes de la

Unión, configurándose de manera similar a un estado más de la República mexicana, lo cual le permitió crear su primer Constitución Política local de la historia, en 2017. Esta etapa, se inscribió en un contexto de retribución política promovido por el grupo en el poder a través del denominado *Pacto por México*, el cual, además de aglutinar a las fuerzas políticas más representativas del país en ese momento, sirvió como moneda de cambio para impulsar las llamadas Reformas Estructurales del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Así pues, una vez expuesto lo anterior, es necesario mencionar que desde entonces y hasta la fecha, el argumento jurídico -formal- del Estado mexicano ha sido que la Ciudad de México es la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital del país, por lo que mientras dichos poderes no se trasladen a otro lugar, no podrá erigirse como un estado más, igual a los demás conformantes de la República.

Este argumento formal ha trascendido en los cambios que la ciudad ha tenido en diferentes momentos coyunturales (económicos, políticos y sociales) específicos, teniendo como trasfondo -en todo momento- las correlaciones de poder entre élites políticas antagónicas influidas en un contexto nacional e internacional determinado. El resultado de lo anterior, ha repercutido totalmente en otorgar o contener mayor autonomía a la ciudad, lo cual, sin duda, ha violentado sostenida y continuadamente -entre otros- su derecho de libre determinación.

2.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, 1993, 1996, 2001 Y 2015: LA CONDICIÓN JURÍDICA *SUI GÉNERIS* COMO PRETEXTO

De los antecedentes vertidos en el apartado anterior, es fundamental establecer que desde 1824 hasta el 2015 el derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad fue suprimido y violentado por el Estado mexicano de formas diversas y continuadas, siendo con la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México de 2017 cuando, finalmente se reconocería este derecho humano en conjunto con otros de igual importancia.

Desde el constituyente de 1824 nuestro país adoptó un sistema federal inspirado fuertemente en la experiencia estadounidense, el Distrito Federal nace mediante el texto del artículo 50 como ese lugar que sirviera de residencia de los supremos poderes de la Federación y ejercer en ese distrito las atribuciones del poder Legislativo del Estado (Cárdenas, 1993).

Dada su importancia política, económica y social como metrópoli del país, el constituyente de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México cuando los poderes se trasladen a otro lugar, dotándole al mismo tiempo, la posibilidad de reconvertir su condición jurídica de forma más soberana. En congruencia con esta intención, se establecieron las elecciones populares para las autoridades políticas, municipales y judiciales de la capital del país.

Para el constituyente de 1917, el centro del debate para la ciudad fue justo quitarle la posibilidad de elegir a sus representantes y terminar con la municipalidad, sin embargo, se decidió mantener el texto de la anterior Constitución en conjunto a su subordinación al Congreso de la Unión y el presidente de la República.

Con la supresión de Obregón en 1928 sobre los ayuntamientos de la ciudad y su dependencia total del presidente del país, se terminaría esta tendencia

progresiva del Estado mexicano de reconocer la voluntad soberana de los habitantes de la ciudad para ser representados por una forma de gobierno propia, como la de los demás estados del país. Lo cual representó una imposición política al subordinarla bajo la potestad del legislativo y ejecutivo federales, principalmente.

Como se ve, las decisiones adoptadas en cada momento coyuntural por las élites de poder, obedecieron a las circunstancias políticas y sociales que eran de su interés o les favorecían, patrón que continuaría en el periodo a analizar. Pero paralelamente, el papel de la ciudad como centro del país fue adquiriendo una importancia sobresaliente por su dinamismo económico, político, social y cultural, lo cual vino acompañado de un crecimiento de las demandas de su población.

La matanza estudiantil de 1968 y el terremoto ocurrido en 1985, marcaron un antes y un después en la exigencia de la ciudadanía por democratizar la vida pública del país, obtener mayor representación y por cubrir demandas puntuales que el gobierno federal no realizaba eficazmente.

Consciente de esta exigencia y con la correlación de poder que se gestaba en la capital por los grupos emergentes, aunado a la cuestión del desarrollo metropolitano de la ciudad, el Estado mexicano a partir de aquí fue ralentizando las modificaciones constitucionales con propósitos bien definidos que obedecían más al interés del grupo político gobernante (véase Rangel y Flores) que al beneficio general de la población capitalina.

A partir de aquí, el Estado mexicano ejerció diversas acciones planeadas y deliberadas con fines específicos para no reconocer su soberanía y poder así,

establecer las condiciones para que los habitantes de la ciudad no logaran ejercer plenamente su derecho de libre determinación.

Lo anterior, se sustenta a partir de dos premisas fundamentales cuyos contenidos se irán documentando a lo largo de este capítulo: primero, que el Estado mexicano desde 1948 es parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUPDH) y en 1981 firmó sendos pactos internacionales, el de *Derechos Civiles y Políticos*, y el de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, cuyos documentos reconocen el derecho de libre determinación de los pueblos; segunda, que retardó cerca de 30 años, la demanda exigida por la movilización social y partidos políticos de oposición representativos de la ciudad, para reconocer este derecho humano fundamental, lo cual se puede evidenciar claramente con el grado de autonomía y reconocimiento establecido con cada reforma constitucional, o bien, con la actuación de los representantes de los tres poderes.

2.2.1. RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986: LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA CREACIÓN DE LA ARDF

La reforma constitucional de 1987 del entonces Distrito Federal, fue una pequeña parte dentro de un paquete de modificaciones realizadas al sistema electoral mexicano a propuesta del entonces presidente Miguel de la Madrid. Esta reforma política denominada oficialmente como “la renovación política” se dió entre 1986 y 1987 con el propósito de responder al malestar generalizado producido por la crisis económica de esa década.

Particularmente, en lo que se refiere al Distrito Federal, esta reforma fue una clara respuesta a la movilización social de grupos de la sociedad civil emergidos a partir de la catástrofe que dejó el terremoto de 1985, los cuales buscaban una mayor representación política ante la deficiente respuesta a las numerosas demandas de la población por parte del gobierno federal.

La respuesta del Estado mexicano a este respecto, fue crear la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) con el objetivo de “buscar una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal” (Delgadillo, 2001). Establecida como un órgano elegido mediante voto libre y secreto compuesto de manera pluripartidista, 40 elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional, minimizaría la iniciativa popular constriñéndolas a las materias que le competían (Cárdenas, 1994).

Y es que pese a lo positivo que representó la creación de este nuevo órgano para la ciudad, pues estrechó el contacto entre ciudadanos y su representación en la Cámara de Diputados, sus facultades quedaron limitadas a la gestión y expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (Santiago, 2003), por lo que quedaría excluida de incidir directamente en todo lo concerniente al régimen político interior que la ciudad necesitaba, manteniendo así su subordinación a los poderes federales. En opinión de Delgadillo:

[...] no se modificó sustancialmente la naturaleza política y jurídica del Distrito Federal. Se reconoció la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso, para el fortalecimiento de la participación política, la creación de la Asamblea de Representantes, con el perfeccionamiento de la descentralización y desconcentración administrativa

de la capital y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales (Delgadillo, 2001, p. 124).

La reforma dejaba inconformes a diversos grupos de la sociedad que pugnaban por una mayor representatividad, pues la nueva ARDF más que un poder local legislativo, era un órgano administrativo y de gestión de demandas ciudadanas, por lo que, con esto, el Estado mexicano no reconocía la voluntad soberana radicada en los habitantes de la ciudad para decidir sobre sus propios asuntos.

Y es que, si contrastamos este resultado con parte del discurso de conclusión de las *Audiencias Públicas sobre el Gobierno del Distrito Federal* en 1986, cuyo objetivo fue escuchar a los partidos políticos, grupos sociales y expertos de instituciones académicas con relación a la organización general electoral y la propia representación de los habitantes de la ciudad, previas a la reforma, podemos darnos cuenta que el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, en representación del presidente, es consciente del momento que atraviesa el país para abrir paso a formas más democráticas donde el reconocimiento a la soberanía popular sea prioridad, así como “apreciar las alternativas a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal”:

La premisa de toda discusión sobre la democracia mexicana debe ser la defensa de la soberanía. Fue y sigue siendo simultánea la lucha por la independencia y la lucha por la democracia. La democracia o es la forma de nuestra soberanía o es un formalismo sin contenido. Invitar a la violación de la soberanía en supuesta defensa de la democracia, es atentar contra la libertad y buscar en realidad el sometimiento (Citado por Carmona, 2023).

Lo argumentado aquí por Bartlett es justo lo contrario a lo que quedó plasmado en la realidad del texto constitucional con esta reforma. Este doble discurso del Estado mexicano sería permanente durante las posteriores reformas

constitucionales, las cuales, aunque otorgaban una gradual autonomía, mantenían esta posición deliberada de suprimir el derecho de libre determinación de los capitalinos.

El propio presidente Miguel de la Madrid en su exposición de motivos de las reformas para crear la ARDF en diciembre de 1986, confirmaría la posición del Estado mexicano de no atender “la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas”, por “razones históricas, políticas y económicas” basadas en una “decisión con tradición histórica” (Carmona, 2023).

Contradictoriamente, señalaría que esta modificación que alienta la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal tiene “como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertir en plena realidad social, nuestra concepción de la democracia” (Carmona, 2023).

Es importante destacar, que la acción deliberada de supresión a este derecho humano fundamental, también tendría la aquiescencia del poder legislativo al aprobar las reformas sin oposición y debate al respecto, pues de los 400 diputados que conformaban la Cámara de Diputados, 289 pertenecían al partido en el poder (72.35 por ciento), lo que representaba “un cómodo manejo en el desahogo de iniciativas legislativas y constitucionales sin necesidad de alianzas o negociaciones partidistas”, por lo que la oposición “carecía de músculo parlamentario” para generar un contrapeso real (De Andrea, 2020).

2.2.2. MESA DE CONCERTACIÓN PÚBLICA DE 1992: LA ARDF COMO ÓRGANO LEGISLATIVO, LA ELECCIÓN INDIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO Y LA CREACIÓN DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En lo que concierne a la reforma constitucional de 1993, la tónica de las acciones no sería muy distante a la de su predecesora. Cárdenas Gracia (1994) la calificaría como “una etapa más de un proceso que no ha concluido”, pues las modificaciones realizadas no le dictaban plena autonomía a la ciudad, y por tanto, no se reconocía y garantizaba la expresión de la voluntad popular.

Sin embargo, esta reforma junto con la de 1996, sería una de las más importantes de este periodo por su trascendencia en el reconocimiento de su capacidad de autogobierno y de gestión de los órganos locales. Por primera vez en la historia, la ciudad contaría con un órgano legislativo local -con sus ataduras y sujeciones a los poderes federales- cuyas facultades ya incluían la posibilidad de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública (Delgadillo, 2001).

También, con la reforma surgiría la figura de Jefe del Distrito Federal (con su respectiva subordinación al titular del ejecutivo federal) como órgano -no poder- ejecutivo local, el cual se elegiría mediante mecanismo indirecto por parte del presidente de la República con participación de la ARDF, con todo que durante el plebiscito de ese año los ciudadanos participantes demandaron la elección directa (Ziccardi, 2001).

Igualmente, se crearían Consejos Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas cuya elección se realizaría por voto directo ciudadano, como órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de

problemas de la comunidad, según lo dispuesto por la ley de la materia. A este respecto, Santiago Castillo (2003, p. 155) señala que “la ciudadanización aún no era concebida para otro tipo de procesos electivos, haciendo más notables el desfase existente entre la forma de gobierno de la capital y el grado de politización de sus habitantes”.⁶

Además, con estas modificaciones se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal -mismo que se revisará a detalle más adelante-, el cual deberá determinar entre otras cosas: las atribuciones de los poderes de la Unión sobre la ciudad; las bases de organización y facultades de los órganos locales; desarrollar los derechos y obligaciones de carácter político de los habitantes del Distrito Federal, etc (Cárdenas, 1994).

Una vez más, previo a la reforma -en 1992- el ejecutivo federal convocó al diálogo mediante una mesa de concertación abierta a los medios de comunicación con las diferentes fuerzas políticas del Distrito Federal (a excepción del PRD) con el propósito de llegar a un acuerdo de unidad sobre el planteamiento de una reforma política integral para bien de la ciudad.

De las tres propuestas, sobresale nuevamente la “de erigir una entidad federativa en el territorio actual del Distrito Federal, dividida en municipios, pero manteniéndola como sede de los poderes federales, con un Congreso Local y la elección de su gobernador y presidentes municipales” (Cárdenas, 1994, p. 393),

⁶ En la Ciudad de México por su alta concentración económica y demográfica, se localizan la sede de las principales agrupaciones empresariales, sindicales, partidistas, estudiantiles e incluso campesinas, lo que ha provocado que su heterogeneidad social y la pluralidad política sean mayores que en ninguna otra parte de México.

así como -acorde con la realidad del país- se subrayó la necesidad de fortalecer la participación vecinal.

El mismo Cárdenas Gracia (1994) señala que en el desarrollo de estas audiencias se estableció la necesidad de reconocer derechos de los habitantes de la ciudad en correspondencia a los tradicionalmente sancionados en la constitución, como aquellos que surgen de una sociedad compleja, urbana, a la que le concierne el bienestar, el funcionamiento de los servicios públicos, el acceso a los servicios sociales, etc.

Como se puede apreciar, esta propuesta, la cual era acorde con la nueva realidad del país y las crecientes demandas ciudadanas que imperaban en ese momento, no se vería reflejada en el cuerpo del texto constitucional que se aprobó para esa reforma. Al igual que en la pasada, nuevamente el doble discurso encubierto en una base de benevolencia por parte del Estado mexicano se vería reflejado en las palabras del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, con motivo de su quinto informe de gobierno en el apartado *La ciudad de México: ampliados derechos y mejores condiciones*, en el cual señalaría:

Ahora, en la capital de la República, sede de los Poderes federales, el gobierno de la ciudad dejará de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos. La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos locales de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país (Carmona, 2023).

A juzgar por las palabras del titular del ejecutivo federal, al Estado mexicano solo le preocupaba conceder modificaciones a la constitución con el fin de canalizar las crecientes demandas ciudadanas de los habitantes de la ciudad,

pues ponían el énfasis en los “derechos políticos” que se distinguían por ser más procedimentales que de verdadera democracia y participación ciudadana.

Además, la supresión latente del derecho de libre determinación se mantiene como constante al facultar al Congreso de la Unión para que expidiera un estatuto de gobierno -similar a las constituciones locales de los estados- que estableciera las bases generales organizativas de la ciudad, en detrimento de la voluntad soberana de erigir un congreso constituyente, cuyos miembros deberían ser elegidos por sufragio directo, a través del cual la ciudadanía pueda expresar la forma en que la ciudad desea organizarse y gobernarse.

Nuevamente, con esta reforma prevalece la imposición de los poderes del Estado mexicano por sobre el reconocimiento del derecho de libre determinación de los capitalinos, pasando por encima de su soberanía inherente.

2.2.3. ACUERDO PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996: ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO, DIPUTADOS LOCALES Y JEFES DELEGACIONALES

En 1996, el Estado mexicano realizaría la última y más importante reforma de este período -junto con la de 2015- para los procesos de democratización política, transformación institucional y actualizaciones de instrumentos normativos propios de la CDMX.

Bajo la misma dinámica que sus predecesoras, se instalaría en 1994 una mesa de discusión convocada por el todavía Departamento del Distrito Federal, con el objetivo de dialogar sobre una posible reforma política de la ciudad. Meses después, en enero de 1995, arrancarían los trabajos presentándose cerca de 144 sesiones con más de 600 ponencias durante mes y medio (Delgadillo, 2001).

Un año después, en abril de 1996, dentro del marco del denominado *Diálogo Político Nacional*, firmarían el *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal*: la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos políticos de la ciudad -PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN- y las comisiones del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y Senadores, lo que significó una producción legislativa de: 118 reformas, de las cuales 27 serían constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos para el Distrito Federal (El Financiero, 1996).

Finalmente, el 25 de julio de ese mismo año, en un hecho inusitado, se suscribiría con todos los dirigentes de los partidos políticos del país el proyecto de iniciativas para reformar la constitución del Distrito Federal, las cuales serían aprobadas por unanimidad en tan sólo seis días por el Congreso de la Unión.

Las reformas traerían consigo importantes modificaciones que impactarían en el futuro político de nuestro país, pues, de entrada, por primera vez en la historia, los habitantes de la ciudad podían elegir de manera directa a sus representantes más importantes: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Además, esta nueva ALDF tendría la facultad de expedir disposiciones que rigieran las elecciones locales, por lo que con ello se daría paso a la creación del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) como organismo autónomo, independiente, imparcial y profesional encargado de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana (Santiago, 2003).

También, se facultaría a la ALDF para nombrar al sustituto del jefe de gobierno en caso de falta absoluta.

Si bien es cierto, que la ciudad tuvo con esta reforma un avance muy importante en su autonomía, los reconocidos órganos de representación mantenían un alto nivel de subordinación con respecto a los poderes federales. Al igual que la reforma anterior, no se apeló al reconocimiento de la soberanía popular de los capitalinos para que ejercieran su derecho fundamental de elegir cómo y de qué forma gobernarse y organizarse.

Nuevamente, el Estado actuando deliberadamente bajo un consenso más amplio de las fuerzas partidistas, suprime el derecho de libre determinación bajo el velo de los procesos democráticos y de los derechos políticos otorgados, más no reconocidos.

Por tanto, el doble discurso como patrón continuado contrasta la realidad con el propósito en el papel. Así lo reflejaría el compromiso del apartado 3.7.7, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual a la letra dice:

Es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales (Presidencia de la República, 1995).

Así pues, la expectativa de garantizar “derechos plenos” en virtud de las modificaciones constitucionales, quedaron maniatadas -una vez más- *so pretexto* del argumento de preservar la naturaleza jurídica de la ciudad y la propia estabilidad y gobernabilidad de los poderes de la Unión en el país. De aquí solo sobresale el avance en el reconocimiento de los derechos políticos más fundamentales, como el de libre elección.

Es importante destacar que la urgencia de dar certeza a los derechos políticos tiene una propensión coyuntural motivada por sucesos controversiales que pusieron en duda los procesos democráticos de elección popular, también es fundamental señalar que ningún actor político participante hizo contención al Estado mexicano para abordar su autonomía desde una perspectiva de los derechos humanos.

2.2.4. LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2001 Y EL SOBRESEIMIENTO DE LA SCJN A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2002

El comienzo del nuevo milenio traería consigo la denominada “alternancia política” con el arribo del PAN al poder federal, poniendo fin a la longeva hegemonía priista de más de 70 años. En la Ciudad de México, las reformas habían posibilitado la segunda elección del jefe de gobierno y diputados a la asamblea, así como por primera vez la de los jefes delegacionales.

Con todo y la marea azul que representó el triunfo de Vicente Fox en toda la República mexicana, el PRD logró resistir haciéndose, por segunda vez (la primera con Cuauhtémoc Cárdenas) de la jefatura de gobierno del Distrito Federal con Andrés Manuel López Obrador a la cabeza, y una dividida mayoría en la asamblea y delegaciones políticas.

En ese contexto, el 13 de noviembre de 2001, la Asamblea Legislativa presentó ante la Cámara de Diputados una propuesta de reforma política del Distrito Federal denominada *La Reforma Política del Distrito Federal* con mayor profundidad y sentido de autonomía en comparación con sus anteriores. La reforma pretendía, en primer lugar, cambiar el estatus jurídico de la ciudad, es

decir, pasar de una entidad federativa a un estado federal, lo cual implicaba una mayor autonomía de los órganos locales (Bautista, 2002).

Esta autonomía traería consecuentemente una “distribución de competencias” en donde la ciudad asumiendo esta nueva condición -semejante a los demás estados- tuviera la potestad de revertir las facultades limitadas que tenían sus órganos locales, anulando la relación de subordinación y dependencia establecida hasta entonces con los poderes federales, lo cual significaba, por ejemplo, en el caso de la asamblea, que ésta ahora legislara en todo lo relativo al Distrito Federal y no así el legislativo federal como señalaba el estatuto de gobierno.

Otra modificación importante, es la que señalaba que el Distrito Federal mediante la asamblea legislativa, participara en la “Conformación de la Voluntad Nacional”, lo que significaba el reconocimiento del derecho de aprobar los cambios que se le hicieran a nuestra Carta Magna, tal y como lo hacen los diferentes congresos locales de todo el país.

Asimismo, proponía la conformación de un poder constituyente local, el cual consagraría el denominado Estatuto Constitucional del Distrito Federal, reformulando su denominación respecto al ordenamiento establecido en el estatuto de gobierno, así como el reconocimiento de derechos y obligaciones de carácter público para los habitantes de la ciudad (Bautista, 2002).

Así pues, pese a que el propio Bautista (2002) señala que uno de los grandes ausentes en el proyecto de reforma que se proponía era la ciudadanía del Distrito Federal, es menester destacar que este paquete de modificaciones justamente sería el primero en poner en el centro la voluntad soberana immanente

al derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad, lo cual vemos reflejado en elementos tales como: la “distribución de las competencias” en donde la voluntad popular tiene la libre determinación de organizarse y decidir lo que concierne a su régimen interno; el derecho a participar en la “Conformación de la Voluntad Nacional”, es decir, los ciudadanos de la capital tienen injerencia en las modificaciones constitucionales que les afectan; y la erección de un nuevo documento constituyente integrado por el reconocimiento de derechos plenos.

Sin embargo, esta reforma no tendría el mismo interés por parte del Estado mexicano para reconocer plenamente el derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad, ya que luego de ser aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001, casi un año después, el 1° de octubre de 2002, el proyecto de dictamen sería desechado en el seno del Senado, bajo diversos fundamentos arcaicos, distantes del nivel de exigencia y demanda de la nueva realidad imperante en la sociedad capitalina.

Ejemplos de esto, son los argumentos vertidos por el diputado federal Manuel Castañeda, quien argumentó que:

[...] se debe ser muy cuidadoso con las propuestas de reforma Constitucional para el Distrito Federal, porque debe considerarse la soberanía nacional, así como la esencia del artículo 44 de la Constitución, que establece que en la ciudad de México es el Distrito Federal asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (Senado de la República, 2002).

Por su parte, el otrora diputado federal, José Elías Romero Apis, señalaría que “la consecuencia política es que efectivamente el gobierno federal se está quedando sin capital, [...] sin sede propia, ejercer desde donde se pueda nada más con el riesgo de empezar a acostumbrarnos a la exocracia, es decir, a los

gobiernos desde afuera [...] Si se decide erigirlo, entonces repartir las cargas de todo tipo y muy particularmente la tributaria” (Senado de la República, 2002). Como se puede ver, la preocupación de los representantes de la federación radicaba más en el equilibrio de obligaciones -particularmente fiscales- que en el reconocimiento de la voluntad soberana de los capitalinos para autodeterminarse de la forma que mejor convinieran.

Esta omisión en el reconocimiento de este importante derecho, y por tanto, la discriminación estructural y sistemática que se ejercía en detrimento de los habitantes de la ciudad al invisibilizarlos como sujetos de derecho, se vería evidenciado con las declaraciones del diputado federal Felipe Solís Acero, acerca de la supremacía del pacto federal por encima de cualquier cuestión de índole local, por lo que concluiría que:

La Cámara de Senadores representa la voluntad de las entidades que integran nuestra Federación, incluyendo al Distrito Federal. También debe destacarse que todo lo relacionado con el Distrito Federal, por ser la sede de los Poderes de la Unión, es de la incumbencia de todos los estados federados y de ninguna manera es competencia meramente local; porque cualquier obstáculo con que pudieran encontrarse los Poderes Federales para el cumplimiento de las funciones que se les han encomendado, debe ser del interés, conocimiento, atención y resolución de quienes tenemos la responsabilidad de velar por el respeto y cumplimiento del Pacto Federal (Senado de la República, 2002).

Además de todo esto, el pleno del senado resolvería que otra razón para desechar el dictamen, tenía que ver con la incompetencia de la ALDF para presentar iniciativas de reforma a la constitución política. Más allá del análisis de las atribuciones conferidas en el estatuto de gobierno, en el fondo esto significaba, una violación flagrante al derecho soberano de proponer reformas a la constitución

-sobre temas de su interés y afectación- a través de sus representantes elegidos para ello.

Dados los resultados obtenidos por el senado a finales de ese mismo año, la asamblea legislativa presentaría una controversia constitucional ante la SCJN, radicada bajo el número 64/2002, en la que se impugnaba el acto de aprobación del dictamen del senado por el cual se desechara la minuta en cuestión.

A este respecto, en marzo de 2004, el pleno de la SCJN resolvió confirmar la decisión del senado, argumentando el sobreseimiento de la controversia constitucional debido a que no se había agotado la vía legalmente prevista en la resolución del conflicto (Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional 64/2002). Dicho con otras palabras, el tribunal supremo sobreseyó el recurso, debido a que el proyecto de decreto de la reforma desecheda debió ser regresada a la cámara de origen para su revisión y poder ser nuevamente remitida al senado con modificaciones. No obstante, ello ya no ocurrió.

Como se dijo en el comienzo del presente capítulo, esta propuesta de reforma constitucional a la ciudad sería la base para su reformulación en el 2009, cuando la misma asamblea legislativa constituiría la *Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal*, la cual no prosperó.

Sin embargo, sería retomada para proponerse en el 2015, cuando finalmente existió voluntad política del Estado mexicano -por intereses creados- para conceder un rango muy importante de autonomía.

2.2.5. REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PACTO POR MÉXICO DE 2015 Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 2017

Esta reforma política es considerada como la más importante hasta ahora en la evolución jurídica e histórica de la ciudad. La misma Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su boletín 331/2015, del 15 de diciembre de ese año, señalaría que con esta reforma “se reconoce la autonomía para el régimen interior de la Ciudad y su organización política, así como la soberanía del pueblo de la Ciudad, la cual será ejercida a través de los poderes de la Ciudad de México, facultándose para darse una Constitución local propia” (CDHDF, 2015).

Esta reforma constitucional formaría parte de los acuerdos suscritos por los principales partidos políticos del país (PRI, PAN, PRD) y el entonces presidente Enrique Peña Nieto, en el marco del denominado *Pacto por México* firmado el 2 de diciembre de 2012 en el histórico Castillo de Chapultepec.

Este compromiso se ubicaría en el apartado 5 de dicho pacto, el cual sostenía la iniciativa del gobierno de impulsar una *Reforma del Distrito Federal* para definir su nombre oficial, dotarlo de una constitución propia y revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la ALDF (Gobierno de México, 2012).

Tal era la “voluntad” del Estado mexicano de otorgar una nueva condición a la ciudad, que el 7 de noviembre de 2012 (un mes antes de la toma de protesta del presidente recién electo y de la firma del pacto), Emilio Gamboa Patrón, entonces presidente de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y coordinador del grupo parlamentario del PRI, en el evento *Rumbo a la Reforma Política del DF*, adelantaría la víspera de la reforma:

El PRI en el Senado de la República manifiesta hoy su voluntad, para que el análisis de la Reforma Política del Distrito Federal sea un ejercicio abierto, de cara a toda la sociedad y en el que se incluyan todas las voces

para perfeccionar el sistema democrático de la capital del país, con una visión metropolitana (Senado de la República, 2012).

Así, tres años después, el 10 de diciembre de 2015, el Congreso de la Unión retomaría la propuesta de reforma. Tras cuatro horas de discusión y debate, se aprobaría el proyecto de dictamen, el cual “modificaría” entre otras cosas, el nombre a la capital del país, al pasar de Distrito Federal a Ciudad de México.

De lo más destacado de la reforma se tiene la consolidación de la autonomía de la ciudad frente a los poderes de la Unión, pues se quitaron gran parte de las limitantes históricas que subordinaban a la capital a los poderes ejecutivo y legislativo federales, como, por ejemplo, la facultad que poseía el presidente para proponer al senado la sustitución del jefe de gobierno de la CDMX.

También otra circunstancia que ilustra lo anterior, fue la posibilidad de erigir un congreso constituyente para crear por primera vez en su historia, la Constitución Política de la Ciudad de México, en igualdad en rango con sus similares de los demás estados de la República.

Otra modificación sustancial es la que reconoce a los antes “órganos de gobierno”, como “poderes locales”, refiriéndose a los tres representantes más importantes de la ciudad: el Jefe de Gobierno, el Congreso de la Ciudad de México (antes ALDF) y el Tribunal Superior de Justicia.

En el caso del Congreso de la Ciudad de México, se le confirió la facultad para participar en el constituyente permanente para votar cualquier reforma constitucional, agotando el proceso que dicta nuestra Carta Magna, luego de que lo hubiera hecho el Congreso de la Unión, en igualdad a los demás congresos

estatales del país. Por su parte, Cárdenas Gracia considera que lo más trascendente de la reforma, son las modificaciones del 122 constitucional.

La norma modificada, comienza señalando que la Ciudad de México es una entidad federativa, pero no un Estado, que goza de autonomía y no de soberanía plena, en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (Cárdenas, 2017, p. 369).

No obstante, de este mismo artículo la modificación que debe resaltar, es la realizada en el mismo artículo 122, apartado A, fracción I, el cual a la letra dice:

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

- I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
- II. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Del texto referido podemos establecer que luego de casi 30 años de intentos fingidos y simulados por parte del Estado mexicano, por fin se reconoce la voluntad soberana de los habitantes de la ciudad para ejercer plenamente el derecho de libre determinación sin la sujeción o subordinación total a los poderes federales.

Sin embargo, aún quedan pendientes algunos aspectos importantes para consolidar el reconocimiento total de este derecho, como es el caso de las todavía

facultades del congreso para aprobar los montos de endeudamiento de la ciudad, así como la facultad del presidente para remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

Por lo pronto, con la coyuntura particular de esta reforma, no podemos calificar del todo un accionar violatorio del derecho de libre determinación por parte del Estado mexicano en virtud de los resultados plasmados en el texto constitucional, y, sobre todo, en el contenido de la Constitución de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017.

Sin embargo, este acontecimiento de “apertura” y “voluntad” del Estado mexicano para modificar el estatus de la ciudad y con ello reconocerles derechos plenos a los capitalinos, evidencia en el trasfondo que la presunta imposibilidad jurídica a la que formalmente se aludió durante todos estos años -que además sigue vigente- como justificación para no permitir una condición más autónoma del entonces Distrito Federal, fue parte de un accionar premeditado, deliberado, estructurado y sistematizado desde las más altas esferas del poder para contener en su momento a los grupos políticos o las movilizaciones sociales emergentes opositoras, o bien, para permitir y negociar lo que más convenía a los intereses creados como grupo, lo cual ha traído pérdidas económicas, políticas y sociales inconmensurables para todos los habitantes de la ciudad durante este largo tiempo.

2.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE AUTODETERMINACIÓN: CONCENTRACIÓN DE PODER Y CONTENCIÓN DE LA OPOSICIÓN

Una vez revisado el actuar del Estado mexicano durante los diferentes procesos de reformas constitucionales citados en el apartado anterior, es preciso adentrarnos en el análisis de la dinámica política producida por las relaciones de poder entre los grupos antagónicos, los movimientos sociales y los diversos fenómenos que circunscribieron a cada reforma o las pretensiones de modificación previos a la última de 2015.

Esta perspectiva de análisis es fundamental para probar el planteamiento hipotético de la presente investigación, debido a que nos permitirá establecer una vinculación entre el actuar deliberado y planificado (patrones) del Estado para cometer las violaciones a los derechos humanos y los motivos/propósitos políticos, sociales y económicos que le llevó a cometerlos. Lo anterior, teniendo como telón de fondo la dinámica de las relaciones de poder entre los grupos antagónicos en un contexto determinado.

2.3.1. RELACIÓN PERSUASIVA DE PODER (1987-2000): LAS REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL COMO CONSECUENCIA DE LA ILEGITIMIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES, LA CRISIS DEL PARTIDO HEGEMÓNICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL

Este periodo de la evolución jurídica y política de la Ciudad de México, estuvo caracterizado por una relación persuasiva de poder ejercida por el grupo priista al mando del gobierno de nuestro país. Esta relación consistió en unificar las preferencias y prioridades (de los grupos emergentes de oposición política y social de la ciudad) con las propias, mediante una aparente dinámica de apertura y consenso concretizada en las modificaciones constitucionales de las reformas analizadas. El objetivo de esta dinámica, era conservar el poder político y hacer

transitar a nuestro país a una nueva etapa neoliberal (véase Flores y Rangel, 2021).

Para explicar lo anterior, es menester comenzar por explicar cuáles fueron los factores que orillaron al grupo en el poder para adoptar este tipo de dinámica, y con ello, evidenciar que la actuación del Estado mexicano durante estas reformas formaba parte de una acción planificada, deliberada y bien concertada para conservar el poder político y controlar a sus opositores, lo cual tenía como consecuencia, violaciones graves de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad.

Así pues, la matanza estudiantil de 1968, la reforma electoral de 1977 y diversas crisis económicas sucesivas en años posteriores, fueron menguando paulatinamente durante la década de los ochenta, la legitimidad y capacidad política de un partido hegemónico que -pese a su debacle- intentaba fortalecerse para hacer transitar al país a una nueva etapa neoliberal cuyos criterios se caracterizaron por las siguientes acciones:

1. Se considera el libre funcionamiento del mercado como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos productivos.
2. Se realizó una rápida e indiscriminada apertura de la economía nacional a los flujos de mercancías y capitales extranjeros, con el propósito de incorporar al país a la nueva división internacional del trabajo.
3. Se redujo sensiblemente la participación del Estado en la actividad económica, lo cual implica el equilibrio fiscal; la eliminación de cualquier tipo de política gubernamental dado que con ello se podría alterar el equilibrio en el mercado; la privatización de las empresas y los servicios públicos, así como la desregulación de las actividades económicas.
4. Se controló y restringió la circulación monetaria y se elevaron las tasas de interés, con el propósito de combatir la inflación.

5. Se concluyó liberando el precio de todos los bienes y servicios y se eliminaron los subsidios generalizados al consumo.

6. Se propuso una "nueva cultura laboral", encaminada a flexibilizar las relaciones entre el capital y el trabajo, lo cual requiere limitar la capacidad de los sindicatos para fijar salarios y prestaciones; eliminar los contratos colectivos de trabajo; e incrementar la capacidad patronal para establecer salarios, prestaciones y condiciones laborales (Ornelas, 2000, p. 47).

En este contexto y en el marco de una profunda crisis económica y social que atravesó a todo el sexenio de Miguel de la Madrid⁷, y preparando el terreno para la sucesión presidencial de 1988, el gobierno mexicano impulsó una gran reforma electoral llamada oficialmente "la renovación política". Esta reforma mejoró diversos aspectos del sistema electoral, entre los que podemos encontrar: creación de un régimen de financiamiento público integral de los partidos, participación de éstos en los medios de comunicación y la creación de un Tribunal Electoral (De Andrea, 2020).

En el apartado de los avances del sistema representativo, se incluiría la reforma del Distrito Federal de 1987 cuya modificación dio origen a la ARDF, con el objetivo de responder a las demandas de representación, vivienda, servicios públicos e infraestructura urbana que urgieron miles de capitalinos tras la catástrofe del terremoto de 1985.

Esta coyuntura sería decisiva para la democratización de la vida política y social posterior del país y de la propia ciudad, pues a través de la movilización masiva del -no tan nuevo- Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México y diversos grupos que surgieron a partir de las

⁷ De acuerdo con Crescencio Ruiz, de 1982 a 1988 el PIB apenas creció en 0.2 por ciento, los salarios reales disminuyeron sustancialmente su poder adquisitivo, el gasto público se contrajo y la inflación alcanzó a los tres dígitos.

necesidades imperantes de los damnificados de los sismos del 19 de septiembre de 1985, prevalecería la capacidad organizativa de la sociedad civil por encima de la ineficaz reacción gubernamental para atender las necesidades apremiantes surgidas de la tragedia.

En octubre de 1985 se creó la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) que sirvió de plataforma para dirigir las demandas de organizaciones vecinales pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos y con distinta problemática de vivienda. Gracias a su capacidad de convocatoria, la coordinadora consiguió el reconocimiento por parte de las autoridades y se convirtió en parte fundamental en la reconstrucción (García, s.f., p. 285).

Otro factor que contribuiría a configurar la relación persuasiva de poder del grupo gobernante, sería la división del partido hegemónico. Entre 1986 y 1987, de cara a la elección presidencial del año siguiente, se generaría una escisión en el interior del PRI que desembocaría en el surgimiento del denominado Frente Democrático Nacional (FDN).

Constituido por la Corriente Democrática del PRI, con Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo a la cabeza, al FDN se le sumarían otros grupos de oposición como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores de México (PST) -que cambiaría su nombre por Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)-, el Partido Mexicano Socialista (PMS), así como otras organizaciones menores de izquierda, se convertirían en el bloque opositor de las elecciones constitucionales de 1988.

Este cisma al interior del partido gobernante, la presión de la movilización social, la situación económica imperante y la transición al modelo neoliberal orillarían al partido en el poder a impulsar una reforma constitucional para

conceder espacios de representación para los habitantes de la ciudad -aunque muy limitada- como la recién creada ARDF. La estrategia de apertura y consenso evidenciadas en las denominadas *Audiencias Públicas sobre el Gobierno del Distrito Federal* comentadas en el apartado anterior, evidenciarían el accionar planificado y deliberado del Estado mexicano para simular el diálogo y encubrir su intención real de no reconocer el derecho de libre determinación de los capitalinos. Desde esta reforma política, el Estado mexicano minimizó el clamor generalizado expuesto por los diversos grupos de oposición y contingentes de la sociedad, acerca de la urgencia de transformar la condición jurídica de la ciudad para romper con las relaciones asimétricas que tenían con respecto al resto del país.

El propio presidente Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la reforma, ratificaba lo anterior al referirse sobre la presentación de “dos posiciones de imposible conciliación”: mantener al Distrito Federal “con su status (sic) político y jurídico actual de territorio federal” y “la creación de un estado libre y autónomo”, con la “elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas”. Y continuaba denostando la propuesta, que: “quienes propusieron la creación de un estado en el territorio del Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas” (Carmona, 2023). Al respecto, Flores y Rangel se expresan de la siguiente manera:

[...] sin embargo, la respuesta del grupo en el poder fue parcial a estas demandas pues solo intentaba reducir el riesgo de colapso en el que se encontraba sujeto, y con ello revertir la tendencia de declive que se vislumbraba en la coyuntura de la elección presidencial para el año posterior a la reforma constitucional (Flores y Rangel, 2021, p. 107).

Por su parte, la reforma constitucional de 1993 llegaría precedida por una situación de debilitamiento político y falta de legitimidad mayor por parte del partido en el poder, debido al triunfo fraudulento del entonces presidente del país Carlos Salinas de Gortari en 1988. Al respecto, Rodríguez hace la siguiente evaluación:

Las elecciones de 1988 fueron tan cuestionadas que el gobierno impidió que pudieran consultarse los paquetes electorales, para finalmente quemarlos. Aun así, en el Distrito Federal la oposición obtuvo más votos que el PRI. Sea como fuere, el FDN desapareció como tal y en mayo de 1989 algunas de sus organizaciones originales volvieron a reunirse para formar el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Rodríguez, 2000, p. 656).

Como lo revela Rodríguez, la votación en los comicios de 1988 a favor de Cuauhtémoc Cárdenas por parte de los habitantes de la ciudad, había sido casi del doble con relación a Carlos Salinas, 49.22 por ciento para el primero y 27.25 para el segundo. A partir de aquí, la ciudad se convertiría en el bastión político de la izquierda encabezada por el PRD, lo cual pondría en entre dicho la legitimidad de que el representante del Distrito Federal fuera impuesto desde el ejecutivo federal (Flores y Rangel, 2021).

Otros aspectos en donde la ciudadanía del Distrito Federal demostraba su rechazo, era el grado de abstencionismo en la participación para elección de las organizaciones vecinales producto de la reforma constitucional anterior. De esta forma, durante las elecciones del consejo consultivo, presidente de juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana, que se dieron de 1989 a 1992, sólo habían participado menos del 10 por ciento de la población capitalina (Rodríguez, 2000).

El abstencionismo electoral, la poca credibilidad de las instancias de gobierno de la ciudad, la constante demanda de los partidos políticos para ampliar la participación ciudadana en los órganos de poder y modificar la condición jurídica de la ciudad, propició que el gobierno representado por el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, organizara una serie de reuniones con los partidos políticos donde se reconocería que la representación ciudadana debía tener avances más importantes.

Al igual que la anterior reforma, la dinámica persuasiva en las relaciones de poder político habían permitido que el gobierno federal en conjunto con organizaciones no gubernamentales y algunos asambleístas convocaran a un plebiscito con tres preguntas relativas a: la posible conversión del Distrito Federal en un estado de la federación; elección directa, universal y secreta de su gobierno; así como un poder legislativo propio (Rodríguez, 2000).

Las respuestas al ejercicio de consulta “fueron una presión para el gobierno”, por lo que el mismo Manuel Camacho Solís ante la ARDF propondría un órgano con funciones legislativas, un “gobierno especial” y la “elección de jefe de Gobierno de la Ciudad de México” (Rodríguez, 2000).

[...] el grupo gobernante preparaba una reforma más completa acorde con la dinámica social y política que imperaba en la capital del país, pues con este diseño pretendían lograr dos cosas: apaciguar la inercia de las demandas -las cuales cobraba cada vez más fuerza- que traían consigo los grupos opositores acerca del desconocimiento al régimen carente de representatividad y legitimidad; y segundo, integrarlo en espacios de poder local -como parte de la Asamblea de Representantes o en los Consejos Ciudadanos Delegacionales- para detener su escalada nacional (Flores y Rangel, 2021, p. 110).

Nuevamente la reforma política del Distrito Federal se daría como parte de un gran paquete de reformas electorales necesarias para la legitimidad y

governabilidad del régimen salinista. Y es que de este gobierno se pueden destacar dos acciones -interrelacionadas- para entender su interés en la estabilidad política y social del país, así como su persistencia en mantener persuasivamente las relaciones de poder: la primera, tenía que ver con el control político de sus opositores (alianzas políticas con otras fuerzas); y la segunda, con la implementación de las políticas neoliberales sin resistencia de antemano.

Ambas acciones se vieron reflejadas en su estrategia reformista declarada durante su discurso de toma de protesta ante el Congreso de la Unión: la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y un nuevo método para afrontar la obra pública social (Medina, 2006).

Sobre el control político de sus opositores, éste se realizó de diferentes formas. Al interior del partido, y dado que no había recibido el apoyo de todas las fuerzas políticas durante el proceso electoral, el presidente Salinas golpeó fuerte a los grupos más conservadores del segmento corporativista, patrimonialista y clientelar, lo que, además de súbitas e inesperadas, sus estrategias lograrían la consolidación y la unidad del partido bajo su mando.

Ejemplos de esto, fueron el famoso *quinazo* que llevó a la aprehensión y reclusión de Joaquín Hernández Galicia, alias *La Quina*, líder petrolero nacional que tenía una injerencia e influencia política muy importante en el país; y la expulsión del otrora pilar del corporativismo priísta, Carlos Jonguitud líder del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Sin embargo, el control también se realizó a través de aperturar y pactar con otras fuerzas políticas -entre ellas el PAN- acuerdos que posibilitaran la llamada reforma del Estado. Ante el diferendo irreconciliable entre el PRD y el gobierno

salinista, así como consciente de la fuerza política y liderazgo que tenía para incidir en las decisiones del congreso, el PAN apenas comenzada la legislatura federal puso en marcha su estrategia para que, en virtud de la alianza con el régimen, aprobar la reforma política. “Los acuerdos entre el gobierno y el PAN marcaron el paso de las reformas electorales concedidas a las reformas electorales negociadas” (Medina, 2006, p. 17).

Las ganancias obtenidas por el PAN a cambio de apoyar la aprobación de la reforma política fueron muy importantes para su avance en la contienda política de los años posteriores. Reflejo de esto fue que, por primera vez en la historia del longevo régimen priista, se reconocerían los triunfos de los candidatos panistas en el gobierno de Baja California, la alcaldía de Mérida y la cesión del gobierno de Guanajuato durante el proceso electoral intermedio de 1991.

Es importante mencionar que, en la agenda panista, no obraba como prioridad un proyecto de reforma al Distrito Federal, el cual reconociera los derechos fundamentales de los capitalinos para decidir cómo y de qué forma organizarse y gobernarse⁸. Por el contrario, el PRD sí traía en su agenda el tema de la condición jurídica de la ciudad porque, además de haber aglutinado las diferentes manifestaciones sociales de la década pasada, contaba con una amplia fuerza electoral que en caso de erigir candidatos a los diferentes cargos de elección popular, le otorgaría un crecimiento político e independencia importante,

⁸ Esto se evidenciaba con su comunicado expresado a la opinión pública por parte del Presidente Nacional, Luis H. Álvarez, del 8 de junio de 1989, en donde exponía “los acuerdos logrados en el diálogo con el presidente Salinas”, para lo cual en el numeral 11 sobre sus exigencias, el inciso A y B, establecían únicamente que: la Comisión Permanente convocara a un periodo extraordinario para discutir la nueva legislación electoral, así como se proceda a limpiar el Padrón Electoral de los estados de Baja California, Chihuahua, Durango y Michoacán para garantizar “la pulcritud de las elecciones y transparencia de su resultado” (PAN, 1989).

así como “recursos políticos y económicos de la ciudad más grande del país” (Medina, 2006, p. 23).

Así pues, sobra decir la importancia que representaba esta reforma para el régimen salinista porque permitía -además de la urgencia de un nuevo orden electoral dado el antecedente fraudulento de la elección anterior- continuar con las medidas políticas y económicas necesarias que permitieran la transición al modelo neoliberal “desde arriba”. Por ello, aunado a las alianzas políticas tradicionales, y en aras de proyectar una imagen “distinta” de sus antecesores, también incorporaría profesionistas no vinculados con la política:

A los economistas le siguieron los abogados. Pero entre ellos se prefirió a aquellos con más perfil académico y escasos antecedentes políticos o partidistas, pues se les requería para legitimar las reformas electorales que se iban a intentar (sic) así como a las instancias de Derechos Humanos que se crearon a fin de tratar de enderezar la mala imagen internacional de México en esa materia (Medina, 2006, p. 17).

Ahora bien, en lo que concierne a la segunda acción sobre la implementación de la estrategia neoliberal⁹, Pedro Aspe Armella, entonces secretario de Hacienda en ese sexenio, la caracterizaba de la siguiente manera: la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto; la privatización de empresas paraestatales¹⁰; la reforma fiscal; la desregulación económica; la reforma financiera; la liberalización del comercio; la renegociación de la deuda

⁹ La aplicación de las políticas neoliberales en México poseen una gran cantidad de características diferentes, en las que se destacan: la imposición exterior, en especial por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la firma de las cartas de intención; el corte del neoliberalismo ha sido autoritario, debido a que lo aplica el Estado sin consultar a los principales grupos económicos del país; es centralizado porque el gobierno no toma en cuenta las necesidades y características económicas de las diversas regiones y estados que componen al país; favorece en primera instancia a los grandes capitales externos y en segundo lugar a los grandes inversionistas nacionales, especialmente del área financiera.

¹⁰ Se privatizaron y reprivatizaron diversas empresas paraestatales, el auge más alto de este mecanismo fue durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari con 390 empresas, lo que significa que los recursos y el patrimonio del Estado —de todos— pasaron a ser propiedad de unas cuantas familias, lo que trajo como consecuencia que la “lista de mexicanos más ricos del mundo” de *Forbes*, pasó del registro de una sola familia mexicana (Garza Sada) en 1988 a 23 familias en 1994. De acuerdo con Dulce Olvera (2019) La riqueza que acumularon fue de 41 mil 900 millones de dólares en tan solo seis años.

externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, era el camino con que el gobierno llevaba a cabo la ambiciosa reforma del Estado (Ornelas, 2000).

Y es que para el momento que vivía el país, se requería de un Estado fuerte, operativo e intervencionista para generar las reformas estructurales y asegurar las condiciones políticas que imponía la dinámica globalizante del capitalismo neoliberal para sostenerlas.¹¹

Con todo este panorama político y económico prioritario para el gobierno de Carlos Salinas, conceder espacios a los grupos opositores de izquierda que efervecían en la ciudad -no así a los de alcance nacional-, resultaba una acción coherente dentro de la lógica persuasiva de poder, por lo que, una vez más se verificaba que las modificaciones constitucionales no obedecían a voluntades genuinas del gobierno a la cabeza del Estado mexicano para reconocer el derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad, sino para lograr sus fines particulares.

Por su parte, la última reforma de 1996 se gestaría en el marco de un contexto más convulsivo para el país. No por esto la relación persuasiva de poder cambiaría, por el contrario, se afianzaría mediante alianzas con los partidos políticos más representativos en el orden nacional (incluido el PRD), en aras de

¹¹ A la luz de la perspectiva de James Petras y Henry Veltmeyer en su libro *Imperio con Imperialismo*, resaltan que -contrario a lo que piensan los globalistas- la intervención del Estado en su forma imperial o neocolonial como le llaman a la etapa posterior al Estado de Bienestar, lejos de reducirse “se ha multiplicado y ha incrementado su actividad”, por lo que se ha convertido en “elemento central de la economía mundial”. Tal es la evidencia de su papel interventor, su fuerza y operatividad para imponerse que ha logrado en todo el mundo: abrir las fronteras y las aduanas; ser indulgente con los impuestos y aranceles hacia los inversionistas extranjeros; obedecer al FMI en las políticas de privatización y liquidación de los sectores económicos; pagar puntualmente las deudas acumuladas con los bancos e instituciones internacionales; ser implacable a la hora de mantener los salarios bajos y los obreros a raya; generar reformas estructurales y asegurar las condiciones políticas para sostenerlas.

disuadir la agitada movilización social emergida desde Chiapas, tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994, y la profunda crisis económica transexenal con el conocido “error de diciembre” de ese mismo año.

El año de 1994 sería de extrema complejidad para el país donde se develaría la cruda realidad de la aparente “exitosa política económica” instrumentada durante el sexenio salinista, la cual parecía imbatible pues la economía crecía y su prestigio internacional era considerablemente alto.

Sin embargo, la ilación convulsiva comenzaría con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá. Firmado y negociado el 17 de diciembre de 1992, el TLCAN representaba el clímax o “la cereza del pastel” de la implementación de las políticas neoliberales.

De acuerdo con el propio gobierno federal, el TLCAN posicionó a México como un socio comercial fundamental para Estados Unidos y Canadá, consolidando a nuestro país como una plataforma de exportación a los mercados mundiales. A nivel regional convirtió a Norteamérica en la zona de libre comercio más grande del mundo, fomentando la integración de cadenas de valor y producción competitivas internacionalmente (Secretaría de Economía, s.f.).

Entre los principales objetivos del TLCAN están: conceder a los firmantes el estatus de nación más favorecida, es decir, que estos países cuentan con “las mejores condiciones de comercio” entre ellos: eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios; promover condiciones de competencia justa; aumentar las oportunidades de inversión; proporcionar

protección y cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; establecer procedimientos para la resolución de disputas comerciales e implantar un marco para una mayor cooperación trilateral, regional y multilateral para ampliar los beneficios del acuerdo comercial (Riquelme, 2018).

Sin embargo, este “bilateralismo intensivo” antepondría para nuestro país una “integración asimétrica” con Estados Unidos y Canadá, países que establecieron una creciente liberalización del comercio con ausencia de reciprocidad, siendo el primero el más beneficiado. La relación asimétrica no solo se debe a aspectos puramente económicos sino también jurídicos, ya que para Estados Unidos estos tratados son solo “acuerdos comerciales, jerárquicamente inferiores” a su constitución y a las leyes federales, mientras que para los países como México, éstos “tienen un rango superior que las leyes ordinarias” (Mejía, 2009).

Armando Bartra (2008) explicaría que el TLCAN “era la joya de la corona de una geopolítica que buscaba sacar a México del ignominioso Sur para incorporarlo, de una vez y para siempre, en la esplendente América del Norte, era el ‘Sueño Americano’ de los tecnócratas, de los políticos *que hablan español pero sueñan en inglés*.” Faux sobre la consecuencia del TLCAN para nuestro país, señalaría que:

Lejos de conducirnos al primer mundo, como proclamaban los promotores del TLCAN se hundió a la economía nacional y su aparato productivo y con ello a las grandes mayorías, en más desempleo, sometimiento y subdesarrollo, “desalojando” de su espacio territorial a millones de familias mexicanas cuyos integrantes tienen que migrar al norte, acentuándose lo que desde décadas antes del TLCAN se conocía como “integración silenciosa” (Faux, 2008, p. 45).

Esta consecuencia negativa la conocían -desde la entrada en vigor del tratado- uno de los sectores sociales históricamente vulnerados y marginados de nuestro país: el de los indígenas y campesinos. Mediante la consigna de “lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”, el mismo día de la entrada en vigor del TLCAN y en franca oposición a éste, se levantaría en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomando la cabecera municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, bajo el mando del autodenominado subcomandante Marcos.

Ante este acontecimiento, la reacción represiva del gobierno federal fue enviar cerca de 70 mil efectivos militares para contrarrestar la rebelión. Doce días después de haberse iniciado el conflicto, finalmente se declararía el gobierno federal, de manera unilateral, el cese al fuego.

Las exigencias de este movimiento indígena y campesino consistían en la reivindicación de la propiedad sobre sus tierras arrebatadas, un mejor reparto de la riqueza y la participación de las diferentes etnias tanto en organización del estado de Chiapas como del resto del país (CNDH, s.f.). Villafuerte y García (2012) enmarcarían el levantamiento zapatista en un contexto de “profunda crisis rural” en el sur de México -particularmente en Chiapas-, lo cual se habían desestructurado las instituciones básicas como la familia y la comunidad.

El antecedente de esta crisis se remonta décadas atrás, no obstante, se agudizaría aún más con la implementación de las políticas neoliberales, en cuyo caso el TLCAN representaba “impactos negativos irreversibles” en la economía de los campesinos, por lo que profundizaba las desigualdades y los condenaba a la miseria.

Es una crisis de la producción rural, del sistema agrario y de las organizaciones campesinas, una crisis profunda que trastoca los valores fundamentales de cohesión social, de la solidaridad y de las relaciones presenciales (Villafuerte y García, 2010, p. 20).

Además de la consolidación del neoliberalismo en nuestro país vía el TLCAN y la llama de esperanza -nacional e internacional- que despertó el EZLN frente al discurso condenatorio y desolador de los teóricos del imperialismo sobre el “fin de la historia”, el año de 1994 traería otros hechos que ayudarían a profundizar la crisis política, económica y social que vivía el país de cara a los comicios de ese mismo año.

Tres meses más tarde del levantamiento zapatista, el 23 de marzo, durante un mitin proselitista en el barrio de Lomas Taurinas, en Tijuana, Baja California, el entonces candidato oficial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta sería asesinado delante de cientos de simpatizantes. Ernesto Zedillo, coordinador de campaña del malogrado candidato, sería el designado por el todavía presidente del país, quien no tendría mayores problemas para obtener el triunfo en las elecciones constitucionales de 1994.

Aunado a lo anterior, y en conjunto con el asesinato de Francisco Ruíz Massieu, entonces coordinador parlamentario de los diputados federales del PRI y cuñado del presidente Salinas, serían factores determinantes para que a finales de ese mismo año se diera una de las más profundas y graves crisis económicas por las que había atravesado el país: “el error de diciembre”.

El factor indígena provocó una fuga de capitales menor; sin embargo, con el asesinato de Colosio se fugaron cerca de ocho mil millones de dólares, que demostró la vulnerabilidad del tipo de cambio y se acompañó con un aumento en el déficit de la balanza de pagos -8% del PIB- y por una desordenada proliferación (casi el 100%) de los Certificados de la Tesorería (CETES), más la colocación masiva de Tesobonos (indexados al valor del

dólar), para evitar la fuga de capitales de la Bolsa de Valores (Salazar, 2004, p. 110).

En este contexto de crisis política y económica profunda del recién estrenado gobierno de Zedillo, así como con la intención de obtener la legitimidad necesaria para un adecuado ejercicio del poder, se gestaría la reforma política de 1996. En su discurso de enero de 1995, en el documento titulado *Compromisos para un acuerdo político nacional. PAN, PRI, PRD, PT y Ernesto Zedillo Ponce de León*, el presidente haría evidente esta intención de generar consensos con las fuerzas partidistas, excluyendo así a la disidencia del régimen que se diseminaba por todo el país y que había dado sus primeras señales de rebelión en el comienzo de su sexenio:

La democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica; la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar. De allí la trascendencia de estos compromisos para un acuerdo político nacional que hoy suscriben los partidos políticos y que yo mucho me honro en atestiguar. Se trata de un primer paso, de un paso inédito que se inscribe nuestra convicción democrática por una democracia plena (Zedillo, 1995).

La relación persuasiva del ejercicio de poder que mantenía el gobierno zedillista con las demás fuerzas políticas se expresaba en sus líneas sobre la satisfacción de todos para avanzar en el ejercicio democrático, el cual debía estar basado en el “logro de los consensos” y en el “respeto al disenso”. Pero “la construcción de sus bases fundamentales deben aparcarse del agravio, debe ser ajena a la imposición, incluso si proviene de la mayoría” (Zedillo, 1995).

Esto sería palpable con la implementación de una dinámica similar a las que se habían dado con las otras reformas, por lo que el curso de las modificaciones surgieron en paralelo a la reforma electoral nacional que comandaba la Secretaría

de Gobernación, instancia clave en la negociación y la construcción de consensos con respecto a las diferentes fuerzas partidistas.

Bajo esta tónica, dentro del marco del *Diálogo Político Nacional* de abril de 1996, firmarían el *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal*: la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la ARDF, las dirigencias de los partidos políticos de la ciudad (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN) y las comisiones del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y Senadores, para la producción legislativa de: 118 reformas, de las cuales 27 serían constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos (El Financiero, 1996).

Casi tres meses después, en julio de ese mismo año en Palacio Nacional el presidente Ernesto Zedillo suscribiría con todos los dirigentes de los partidos políticos, sin oposición, el proyecto de iniciativas para la reforma constitucional en materia electoral y del Distrito Federal, mismo que seis días después -en un hecho inusitado- serían aprobadas por unanimidad en el Congreso de la Unión.

Una vez más, al igual que la de 1993, similar en cuanto a la tesitura persuasiva del grupo en el poder, se construiría una reforma política con el consenso de todos los actores políticos. La razón fundamental, era -como lo dijimos- la legitimidad necesaria en medio de la grave crisis política y económica que vivía el país, así como utilizar el mecanismo de apertura de espacios de representatividad para la ciudad, como muro de contención del crecimiento político de los grupos de oposición, mientras el partido intentaba recomponerse en su interior (Flores y Rangel, 2021, p. 116).

Así pues, como patrón común respecto a las motivaciones del Estado para impulsar cambios al Distrito Federal durante este periodo, podemos decir que éstos no se dieron en un marco de preocupación genuina para modificar el estatus de los habitantes de la ciudad, lo cual posibilitaría el ejercicio pleno de su derecho de libre determinación. Por el contrario, estos cambios -insuficientes y

ralentizados- obedecían a una dinámica de concesión y contención debidamente estructurada, planificada y deliberada cuyo objetivo era satisfacer los objetivos e intereses políticos -bien definidos- del grupo en el poder.

2.3.2. RELACIÓN COERCITIVA DE PODER (2000-2012): EL ANTAGONISMO OPOSITOR DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LA ESTRATEGIA EXTRACTIVISTA DE LOS GOBIERNOS PANISTAS

El comienzo del siglo XXI traería consigo el fin de más de setenta años del longevo régimen del denominado *partido único* o *partido hegemónico*. Por lo mismo, esta situación abría paso a una “alternancia política” sin precedentes en la historia de nuestro país, pues por primera vez, un partido distinto al PRI ocuparía la silla presidencial.

Con Vicente Fox como candidato ganador durante los comicios del año 2000, el PAN lograría hacerse del poder político en medio de un clima de certidumbre democrática y de legitimidad política sobre el proceso electoral recién celebrado. Esto se corroboraría con el reconocimiento oficial ante los medios masivos de comunicación, emitido por el presidente saliente, Ernesto Zedillo.

El saldo de la jornada en donde había resultado ganador el candidato panista arrojaba que había obtenido el triunfo con el 42.5 por ciento de los votos, seguido del candidato priista, Francisco Labastida con el 36.11 por ciento, y en el tercer lugar, el candidato perredista -en su tercer intento- Cuauhtémoc Cárdenas, con el 16.6 por ciento (Figueroa, 2015).

Sin embargo, pese al alto margen de diferencia entre el candidato panista y el perredista, en la ciudad la cosa sería muy distinta. Durante la segunda elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal el candidato de la *Alianza por México*

(PRD, PT, PAS, Convergencia y PSN), Andrés Manuel López Obrador había obtenido el triunfo con el 38 por ciento de los votos, dejando atrás a Santiago Creel de la *Alianza por el Cambio* (PAN y PVEM), con el 33.4 por ciento (Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados, 2000).

El resultado de la ciudad dejaba en claro la perspectiva electoral diferenciada de la sociedad capitalina, pues por una parte pugnaba por la “alternancia política”, y por la otra, apoyaba la continuidad del gobierno del PRD ejercido desde 1997, el cual era avalado y legitimado por una amplia base popular y ciudadana (Flores y Rangel, 2021).

A partir de aquí, en virtud de la franca oposición y antagonismo que representaban ambos proyectos políticos, se gestaría una relación de poder político de tipo coercitiva de los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón *versus* el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador consagrado en el gobierno perredista capitalino.

El resultado de esta dinámica de relación de poder no distaría mucho de la impuesta en el periodo priísta anterior, en cuanto a las acciones estructuradas, planificadas y deliberadas del Estado mexicano para satisfacer sus intereses y objetivos políticos en detrimento de reconocer el derecho humano de libre determinación de los habitantes de la ciudad.

Por el contrario, al ser la relación de poder coercitiva, la situación se agravaría a tal grado que -durante este periodo- no existirían mesas de diálogo, acuerdos o algo similar para impulsar una reforma política que ampliara la autonomía del Distrito Federal y reconociera derechos plenos a los capitalinos.

Así pues, para profundizar en el contexto de la iniciativa de reforma para el Distrito Federal propuesta por la ALDF en el 2001, y posteriormente sobreseída en juicio de controversia constitucional por la SCJN en el 2004, es menester explicar algunos hechos importantes que nos permitan comprender qué acciones configuraron esta relación de poder coercitiva entre los grupos políticos antagónicos, para entender la negativa del Estado mexicano acerca de darle impulso a la modificación.

Por inicio de cuentas, la aplicación de las políticas neoliberales durante los dos gobiernos del panismo en nuestro país, tuvieron una dinámica continuista importante, con todo y que Vicente Fox durante su campaña electoral había señalado “un proyecto económico distinto” al del PRI. De ambos sexenios, es importante enfocarnos en dos aspectos fundamentales de prioridad para el Estado: las *Reformas Estructurales* y la *estrategia extractiva*.

En lo que respecta al primer segmento, las *Reformas Estructurales* tienen que ver precisamente con *ajustes estructurales* dictados desde el exterior cuya característica se relaciona con el arreglo del marco regulativo constitucional y/o federal en diversos sectores estratégicos, con el fin de sentar las condiciones “idóneas” para la penetración del capital multinacional, la liberalización del mercado y la precarización laboral, todo esto mediante la participación activa y operativa del Estado¹².

¹² Petras y Veltmeyer establecen que las imposiciones de ajustes estructurales, se relacionan con el poder de clase, la riqueza y el control. Por lo tanto, el papel del Estado es vital para la ejecución de estas acciones, ya que al ser una estrategia de la clase dominante (capitalismo transnacional) en contra de la mayoría de los productores locales, obreros y campesinos, su instrumentación requiere un de Estado “fuerte y poderoso” dispuesto a “no cambiar de curso” y con suficiente “voluntad política” como para aguantar la resistencia de la mayoría. “Un Estado ideológicamente comprometido que esté dispuesto a despojarse de su papel histórico como entidad independiente y rechazar la idea de la soberanía popular para aplicar políticas impopulares.”

A este respecto, es de destacar que el gobierno de Vicente Fox no tuvo la capacidad política -ni la mayoría en el congreso- para impulsar una gran reforma del Estado -como en los tiempos priistas- que permitiera ejercer algunos “ajustes estructurales” con interés desde el exterior. Sin embargo, el impulso de acciones neoliberales prevaleció, como fueron: la continuidad en intentos por privatizar la industria energética; la privatización de la educación superior, reduciendo y suprimiendo en gran medida el presupuesto otorgado a las universidades públicas; la privatización paulatina de los servicios de salud, y a la tendencia creciente de la desaparición de la seguridad social de los trabajadores, entre otras.

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón tuvo una mayor eficiencia en estos temas, por lo que podemos destacar: con la característica represora que tuvo como sello, reflejada en el uso violento e indiscriminado del ejército mediante la “guerra contra el narcotráfico” y el “mátalos en caliente”¹³, privatizó la industria eléctrica (apropiación del denominado *triple play* o banda ancha) con el despojo infame -a través del uso de la fuerza pública- de la extinta empresa pública Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y la desarticulación de uno de los sindicatos de izquierda más representativos de los últimos años, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) (López de la Vega, et al., 2010).

Otra reforma estructural que se realizaría en el sexenio calderonista, sería la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, la cual legalizaría la precarización

¹³ Carlos Fazio (2013) señala que en los sexenios panistas se instituiría un Estado de excepción en donde a través de “la militarización de la seguridad pública”, aunado a la vía de criminalizar la protesta, transformando una acción política en un delito penal, equiparando manifestantes con terroristas, la justicia pasa a ser un elemento de control social y de disciplina que intenta impedir el avance de las organizaciones sociales. Particularmente con el sexenio de Felipe Calderón el Estado se instituyó como de excepción permanente, a través del cual se suspendió la legalidad para dejar al ciudadano a merced del “poder desnudo”. De esta manera, el Estado de derecho es desplazado por la excepción y la violencia queda libre de atadura legal, por lo que la excepción se convierte en regla.

del trabajo a través de: legalizar las empresas *outsourcing* que subcontratan trabajadores; fragmentación de la jornada laboral para permitir contratos por hora; modalidad de contratos a prueba y de iniciación; rescisión unilateral por parte del patrón en contratos temporales; ascenso laboral priorizando la productividad por encima de la antigüedad; eliminación de la obligación patronal de notificar personalmente despidos; legalización de las renunciaciones en blanco, entre otras (Batres, 2013).

Otra reforma de impacto mayor fue la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 2007, en la cual se pasó de regular de un régimen de pensiones de carácter público y solidario a uno de capitalización individual, la administración privada del recurso y una participación mínima del Estado en la garantía de la pensión (Ulloa y Alonso, 2007).

Por su parte, en el campo de la *estrategia extractivista*¹⁴, ambos sexenios tuvieron mayores números, ya que la cantidad de concesiones otorgadas a empresas extractivistas nacionales y extranjeras crecieron de forma exponencial, pues con el sexenio de Felipe Calderón la superficie concesionada superó los 30 millones de hectáreas. Tan solo en el caso de la minería, el total de hectáreas concesionadas en ambos sexenios fue de 9 millones 615 mil 435 (García y Gaspar, 2020).

Los *megaproyectos* -parte de esta estrategia- como se sabe, tuvieron serios traspiés para salir adelante, incluso algunos no se lograron por oposición y resistencias de grupos sociales organizados, como fue el caso del aeropuerto de

¹⁴ De acuerdo con Veltmeyer (2022) el “extractivismo” es el desarrollo desigual entre las economías formadas en la periferia y las del centro del sistema mundial. Inserta en la fase de desarrollo capitalista denominada como “imperialismo”, es una estructura caracterizada por una división internacional en la forma de intercambio de materias primas por productos industrializados.

Texcoco cuya inversión se estimaba en casi cuatro billones de dólares; o, el proyecto hidroeléctrico *La Parota* -pospuesto indefinidamente- pretendía desplazar a 21 comunidades cerca de Acapulco, con la inundación de alrededor de 15 mil hectáreas. Algunos otros que corrieron con la misma suerte fueron: el puerto *Punta Colonet* en Baja California, el *Plan Puebla-Panamá*, la *Torre Bicentenario* y la *Supervía Poniente* de la Ciudad de México (Domínguez, 2011).

Esta circunstancia de inoperancia e incapacidad política de los gobiernos panistas para sacar las reformas estructurales y los megaproyectos dictados desde el exterior, se debió en gran medida a la ineficacia electoral de sus cuadros políticos a nivel nacional, ya que de las cuatro elecciones que les tocó disputar: en dos (2000 y 2009) el PRI se posicionó como primera fuerza en el Congreso de la Unión, mientras que en las restantes (2003 y 2006) tuvo una muy competida primera posición con respecto a los demás partidos, situación que pluralizó como nunca antes las cámaras del congreso (Véase Flores y Rangel).

Y es que aunque se mantenía la alianza política con el PRI, la misma que le dejó buenos dividendos al ser “interlocutor privilegiado del poder” en el pasado, al grado de lograr la tan ansiada “alternancia política”, no pudo establecer los acuerdos suficientes para ello. Con respecto al PRD, la tercera fuerza emergente en el mosaico político-electoral mexicano, interpuso una relación irreconciliable cuyo resultado se tradujo en la nula producción de reformas políticas para la ciudad.

Sin embargo, esta falta de producción legislativa, no se debió tanto por su incapacidad política, sino por su falta de voluntad para realizarlas. Principalmente, porque con el grupo de poder de la ciudad marcó una relación fuertemente

coercitiva cuya dinámica obedeció al intento de apaciguar el antagonismo político emergente proyectado en la figura de Andrés Manuel López Obrador.

Y es que, desde el arranque de sus administraciones, la del tabasqueño se distinguió por sus acciones y programas con un amplio sentido social, las cuales fueron bien legitimadas por la sociedad en general. La popularidad de estas medidas yacía en su enfoque de atención a sectores vulnerables de la población, como los adultos mayores, madres solteras y jóvenes.

El resultado de esta proyección rápidamente daría sus frutos, pues en la elección intermedia del año 2003, pese a que el PAN en la mayor parte del país mantendría a sus diputados federales, el PRD ganaba terreno en diversas entidades, como: Baja California Sur, Guerrero, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas y por supuesto el entonces Distrito Federal (Flores y Rangel, 2021, p. 152).

El mismo arraigo político-electoral que se fue fomentando a lo largo del sexenio, se vería reflejado en las delegaciones políticas de la ciudad. El PRD en el 2000 ganaría 9 de 16 delegaciones, mientras que para 2003, obtendría 13 de las 16. Lo mismo con los escaños de la ALDF, en donde pasó de 20 a 66 curules en el mismo periodo (Flores y Rangel, 2021).

La popularidad se había acrecentado a tal grado, que las diversas casas encuestadoras posicionaban a Andrés Manuel López Obrador por encima de la popularidad del entonces presidente Vicente Fox. En 2003, los diarios de circulación nacional *El Universal* y *Reforma*, establecían que la aceptación del mandatario capitalino de acuerdo a sus sondeos, era de entre 75 y 85 por ciento (Revista Proceso, 2003).

Esta motivación política-electoral, aunado a la franca oposición como proyecto político que representaba el PRD en aquellos años, llevó al gobierno de

Vicente Fox a emprender una persecución política en contra del tabasqueño, haciendo uso faccioso de las instituciones del Estado con la complicidad de los medios masivos de comunicación. El objetivo era terminar con las aspiraciones presidenciales del tabasqueño.

El primer episodio de estas acciones, llamados los *videoescándalos* ocurriría en marzo de 2004 -mismo mes en el que la SCJN emitió su resolución sobre la controversia constitucional-, cuando a través de un programa de televisión (de la cadena *Televisa*) se darían a conocer diversos videos que involucraban a funcionarios de la administración capitalina: uno (Gustavo Ponce, secretario de finanzas), apostando en un exclusivo casino de las Vegas, Nevada; y, los otros (René Bejarano, persona muy allegada a AMLO y Carlos Imaz, jefe delegacional en Tlalpan), recibiendo fajos de dinero de manos del empresario Carlos Ahumada, emanados de posibles actos de corrupción (Flores y Rangel, 2021).

Ante estos hechos el tabasqueño acusó que era “un complot de la mafia del poder”, el cual -según él- había sido orquestado desde las más altas esferas del poder con la participación del secretario de Gobernación, Santiago Creel; el líder de la bancada panista en el Senado, Diego Fernández de Cevallos; *Televisa*; y, Rosario Robles, quien se desempeñaba al momento de los videos como jefa de gobierno interina en el Distrito Federal. Más tarde se le vincularía emocionalmente con el empresario en cuestión.

La teoría del famoso “complot” cobraría fuerza, cuando el propio Carlos Ahumada después de ser aprehendido en Cuba a finales del mismo mes, afirmó que: “no quería soltar los videos porque era la única manera de poder negociar, o sea que me ayudaran. Terminé soltándolos y ellos no me dieron nada. Sólo me

gané que me acusaran de lavado de dinero. Tampoco me dieron ayuda económica y aquí estoy preso” (La Jornada, 2004).

Tiempo después se comenzaron a filtrar diversas pruebas sobre el complot, entre las que podemos considerar: una grabación de la oficina en donde ocurrieron los actos de corrupción, en la cual se escuchaba al empresario Carlos Ahumada decirle a René Bejarano:

[...] si el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, no cumple sus exigencias -la salida de dos funcionarios de la Contraloría del DF y el pago de supuestos adeudos- habría "un pinche súper escándalo", y desnudó la participación del ex presidente Carlos Salinas en el caso: "O sea, Carlos Salinas me va a hablar y me va a decir, oye, *¿confirmado, ¿eh? (silbido) este, confirmado lo que te dije, arráncate ya*" (La Jornada, 2004).

El propio empresario publicaría un libro sobre “su verdad”, titulado *Derecho de Réplica*, mediante el cual acusaba al ex presidente Carlos Salinas de pagarle 35 millones de pesos por los videos, mismos que utilizaría para negociar con el gobierno de Fox mediante Santiago Creel, la libertad de su hermano Raúl, preso por diversos ilícitos (*El Universal*, 2009). En junio de 2005, el famoso “hermano incómodo” del expresidente Salinas, saldría absuelto de todos los delitos que lo mantenían preso, por lo que se confirmaban las teorías del supuesto “complot”.

El segundo episodio de estas acciones vendría un año después, cuando en el 2005 el entonces procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha anunciaría la judicialización del caso denominado *El Encino*, que involucraría un amparo de la empresa *Promotora Internacional Santa Fe* contra el decreto emitido por AMLO en el año 2000, en su calidad de jefe de gobierno, para construir la ampliación de las vialidades Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández (Revista Proceso, 2011).

Luego de que en 2002 el séptimo tribunal colegiado en materia administrativa lo confirmara, el gobierno de la ciudad optó por no revertir el decreto, en virtud de que causaría un perjuicio grave a la sociedad. En el 2003, el expediente sería remitido a la SCJN. Sin embargo, en mayo de 2004, el presidente Vicente Fox, le solicitaría a la Procuraduría General de la República (PGR) el desafuero del jefe de gobierno de la ciudad por considerar que había incurrido en un acto de abuso de autoridad tras incumplir la suspensión definitiva.

El asunto pasó en abril de 2005 al pleno de la Cámara de Diputados que, constituido en Jurado de Procedencia, aprobó desaforar y proceder penalmente en contra del entonces jefe de gobierno de la ciudad, con el voto mayoritario del PRI y el PAN. No obstante, el 24 del mismo mes, una manifestación multitudinaria (cerca de un millón 200 mil personas) al grito de *¡López Obrador, presidente!* marcharían de *La Diana* al *Zócalo* en lo que se denominó como la “marcha del silencio”, en protesta contra la medida adoptada por el Congreso de la Unión (Revista Proceso, 2005).

El retiro de la inmunidad constitucional para el mandatario capitalino, no fue producto de un acto de justicia *per se*, sino que fue -como los videoescándalos- un acto fraguado, concertado y premeditado desde el gobierno federal, fue un medio, utilizando para ello las instituciones del Estado, con el objetivo de acabar con toda posibilidad política-electoral del grupo que ocupaba el poder en la ciudad (Flores y Rangel, 2021, p. 158).

Otros hechos que evidenciarían este ejercicio de poder coercitivo de los panistas durante el periodo, serían la *guerra sucia* emprendida contra AMLO durante el periodo de campañas previos a la elección de 2006 al tenor de que “era un peligro para México”, con el apoyo total de los medios masivos de

comunicación; y, finalmente, el triunfo bajo toda duda de fraude cometido para el arribo del presidente en turno, Felipe Calderón.

Como se ha podido verificar, una vez más, el tipo de relación de poder político que imperaba entre los grupos antagónicos vuelve a ser factor determinante para la omisión en el reconocimiento del derecho de libre determinación. En este caso particular, esta relación coercitiva hace más evidente la planeación, estructuración y ejecución sistemática de las acciones del Estado mexicano para violentar deliberadamente la voluntad soberana de los habitantes de la ciudad, al no mostrar -durante doce años- una propuesta de reforma que modificara definitivamente su estatus jurídico, lo cual tenía como objetivo e interés particular contener el avance político de su adversario.

2.3.3. RELACIÓN RETRIBUTIVA DE PODER (2012-2015): ENTRE EL PACTO POR MÉXICO Y LA DIVISIÓN DEL PRD EN EL CONTEXTO DEL REGRESO DEL PRI AL PODER

Este periodo vino a imponer una dinámica de poder totalmente diferente a la precedida en los dos sexenios anteriores. Así como con los gobiernos panistas la relación coercitiva fue demasiado evidente, la retributiva que se estableció con el gobierno de Enrique Peña Nieto no sería la excepción.

En este corto periodo, existen dos acontecimientos fundamentales que contribuyen a explicar con claridad cómo fue que -por fin- el Estado mexicano cumplió con su obligación de reconocer la voluntad soberana -aún con algunas limitaciones- de los habitantes de la ciudad a través de la reforma constitucional de 2015, la misma que dos años después, le otorgaría su primera constitución política a la Ciudad de México.

El primero de estos acontecimientos sería el denominado *Pacto por México*. Luego de la experiencia de la llamada “alternancia política”, el pueblo mexicano hizo valer el viejo adagio que reza: “más vale viejo por conocido, que nuevo por conocer”, por lo que en medio de una campaña electoral orquestada desde las televisoras mexicanas -principalmente *Televisa*- al más puro estilo *telenoveler* del *Canal de las Estrellas*, propiedad de esa cadena de medios, el candidato del “nuevo” PRI, Enrique Peña Nieto derrotaría a AMLO en su segundo intento por llegar a la silla presidencial.

Tan sólo un día después de haber tomado protesta ante el Congreso de la Unión, el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, el recién estrenado presidente anunciaba un acuerdo político nacional de alto alcance. Acompañado por los líderes de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD), firmaban por consenso la columna vertebral del gobierno peñista: el *Pacto por México*.

El *Pacto por México* no sería otra cosa que un paquete de 11 *reformas estructurales* que pretendían introducir diversos cambios y ajustes -bajo la continuación de la dinámica neoliberal extractivista y privatizadora- a diversos sectores estratégicos del país. Y es que como se vio con los gobiernos panistas, estas reformas llegaban “después de 18 años de incapacidad por parte del gobierno para hacer cambios semejantes” (Elizondo, 2017).

Recordemos que durante este periodo el PAN no tuvo la capacidad negociadora de construir consensos ante la alta pluralidad partidista que imperaba en el congreso para aprobar las reformas constitucionales de tipo estructural que les interesaban. Sin embargo, ante esto el PRI no quiso correr el mismo riesgo, y

ante la previsión de no tener un gobierno de amplia mayoría, estableció este pacto como una moneda de cambio para retribuirle a cada fracción partidista lo que a sus intereses convenía.

Y en efecto, así sería, ya que en tan sólo 20 meses de comenzado el nuevo gobierno, el Congreso de la Unión aprobó las reformas constitucionales contenidas en el pacto sin contratiempos, ni oposición. Las reformas realizadas obedecerían a sectores muy importantes con gran diversidad de materias, entre las que podemos encontrar: de competencia económica; de telecomunicaciones y radiodifusión; hacendaria; financiera; política-electoral; de transparencia; una nueva ley de amparo, para generar un Código Nacional de Procedimientos Penales; y dos sumamente importantes por sus implicaciones económicas, políticas y sociales: la educativa y la energética (Gobierno de México, 2014).

Particularmente, en esta última reforma, la característica retributiva de poder sería de tal magnitud que se mostraría más allá de lo político, ya que en agosto de 2020, en medio de diversas acusaciones que pesan en su contra -entre ellas corrupción-, Emilio Lozoya extitular de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) durante el gobierno peñista, declararía a la Fiscalía General de la República (FGR) que entregó 6 millones 800 mil pesos en 2014 al senador Ricardo Anaya y otros legisladores panistas, por instrucciones del entonces secretario de Hacienda y “hombre fuerte” del presidente Enrique Peña Nieto, Luis Videgaray (Forbes, 2020).

Esta serie de sobornos se darían en el marco de la aprobación de la reforma energética, de lo cual el entonces diputado Ricardo Monreal había denunciado a la instancia encargada de hacer pagos en el gobierno federal, que sin razón

justificada le habían depositado 15 millones de pesos en fechas ligadas a la aprobación de diversas reformas. El mismo Monreal señaló que se había entregado la cantidad de 937 mil 500 pesos a cada legislador por su voto (Monroy, 2014).

Para forjar una relación cercana con los medios y tratar de convencer a la sociedad de los méritos del Pacto, el gobierno incrementó su gasto publicitario en pautas a favor de la reforma. En 2013, el gobierno federal desembolsó más de 980 millones de pesos para promover tres reformas: la energética, la educativa y la fiscal. Así, la Organización Editorial Mexicana (OEM) recibió más de 230 millones de pesos; en segundo lugar, Televisa consiguió contratos por alrededor de 150 millones de pesos, mientras que TV Azteca obtuvo, por contratos de diseño y servicios de desarrollo operacional y estratégico, 163 millones de pesos (Elizondo, 2017).

Sin embargo, no todas las retribuciones serían de índole monetaria, el *Pacto por México* le representaría al PRD la posibilidad de mantener el *statu quo* que había tenido durante más de quince años de periodos continuados en el gobierno de las delegaciones y de la jefatura de la ciudad, lo cual se había convertido en su bastión político indiscutible.

Lo anterior, en virtud de que luego de las elecciones presidenciales de 2012, durante el mes de septiembre -tres meses previos a la firma del pacto-, AMLO anunciaba ante miles de simpatizantes en el zócalo de la capital, su separación del PRD cuya militancia la había ejercido durante 23 años atrás. Su retiro obedecía a su intención de formar una nueva agrupación política de izquierda basada en MORENA constituido años previos (Reyes, 2012).

Con la división del PRD, se explica el segundo acontecimiento determinante en la realización de la reforma constitucional de 2015 para la ciudad, ya que por propia naturaleza política originaria el incipiente MORENA representaba una

amenaza a la conservación del poder político de la capital e incluso a la existencia misma del partido del sol azteca.

Para evidenciar lo anterior, tan solo es necesario remitirnos a la revisión de las elecciones subsecuentes en donde el partido de AMLO pasaría de gobernar 5 alcaldías en 2015 -durante su debut como nuevo partido- a 11 en 2018, mientras que el PRD tenía 14 alcaldías en 2012; pasó a tener 6 en 2015, y finalmente, 2 en 2018.

De esta manera, la añeja consigna por mayor autonomía para la ciudad propuesta por los diferentes grupos de izquierda -particularmente el PRD- por fin sería posible gracias a esta transacción cupular entre los líderes partidistas, en la cual prevalecieron -en todo momento- sus propios intereses políticos de grupo por encima de la voluntad soberana de la población capitalina.

En este caso, el interés de la mermada cúpula perredista yacía en mantener la base política-electoral de la ciudad y posicionar a Miguel Ángel Mancera como candidato presidencial idóneo -en aras de esta alianza fáctica- para generar un contrapeso a las aspiraciones políticas de AMLO, seguro candidato morenista (Flores y Rangel, 2021). Sobre esto, la historia reciente se ocupó de explicárnoslo a través del triunfo electoral de AMLO de 2018 y la conformación de la alianza que sostienen PRI, PAN y PRD.

Así pues, la motivación primordial para impulsar las modificaciones constitucionales que la ciudad necesitaba, nuevamente quedaban supeditadas al resultado de la dinámica de las relaciones de poder y del interés u objetivos políticos inmanentes a los grupos en pugna.

Incluso, es muy importante señalar, que la relación retributiva de poder trajo situaciones que anteriormente no habían sido posibles en razón de la condición jurídica de la ciudad, las cuales -contradictoriamente- para este momento ya lo eran, bajo la misma justificación y sin haberse modificado su estatus jurídico: me refiero a la inclusión de la ciudad en la participación del FAIS perteneciente al Ramo 33 y al Fondo de Capitalidad, lo cual será visto más adelante a detalle.

Como se pudo apreciar, este periodo en contraste con el anterior, resaltó por su sentido inverso en los resultados obtenidos a favor de la autonomía de la ciudad. Particularmente, el recorrido de esta periodización nos dejó muy claro que más allá de cualquier contraposición doctrinal, teórica o histórica que pueda versar sobre la condición jurídica de la ciudad ha prevalecido la falta de voluntad política del grupo en el poder del Estado (cualquiera que sea) para realizar los cambios necesarios en el reconocimiento de derechos humanos plenos que cubran las exigencias que la ciudadanía necesita.

2.4. FEDERALISMO MEXICANO INMUTABLE Y ARCAICO: DE LA PRESUNTA “IMPOSIBILIDAD JURÍDICA” A LA FALACIA JURÍDICA

Pese a la nutrida evidencia que nos aporta la descripción de las acciones del Estado mexicano y el análisis de las relaciones de poder en un contexto político, económico y social determinado, el tema jurídico es insoslayable pues fue -y ha sido- en todo momento la justificación formal para imposibilitar la transición de la ciudad a un régimen autónomo igualitario a los demás estados de la República.

Para revisar las tesis doctrinales y jurídicas que han sustentado la condición especial de la ciudad, debemos partir propiamente de lo que establece el texto

constitucional actual del artículo 44 -el cual no se ha modificado desde de 1917 que se promulgó-, cuyo contenido es relativo a las características particulares de la ciudad. Éste a la letra dice:

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Como se puede observar, el contenido del artículo citado contiene dos premisas fundamentales que se condicionan mutuamente: la primera, que el territorio actual de la Ciudad de México es la residencia de los poderes de la Unión, y al mismo tiempo, capital de los Estados Unidos Mexicanos; y la segunda, que mientras esta condición no cambié, la ciudad no podrá convertirse en un estado igual a los demás miembros de la Unión.

Justo en esta segunda premisa del artículo citado yace la presunta “imposibilidad jurídica” que se utilizó como argumento central -durante décadas- para no permitir que la ciudad modificara su estatus dependiente y sometido de los poderes federales. Y es que a lo largo de las diversas reformas que tuvimos oportunidad de revisar, sobre todo cuando el Estado no concedía avance en su autonomía, este fue, en lo argumentativo el “pretexto ideal”, mientras que, en la práctica, el velo que cubría los intereses y objetivos políticos cupulares, por los que -deliberadamente- ignoraban las demandas y derechos que la sociedad capitalina exigía.

Este “pretexto ideal” o “falacia jurídica” (véanse Flores y Rangel, 2021, Cárdenas Gracia, 1994 y González Oropeza, 2002) versaba sobre dos bases

inmanentes e indisolubles: la justificación de la naturaleza jurídica de la ciudad (territorio específico como sede de los poderes y capital del país); la exclusividad de este territorio en razón de la imposibilidad que representan la convergencia entre un poder local y federal, lo cual “pondría en peligro” el propio pacto federal.

El presidente Miguel de la Madrid sería uno de los representantes -con mayor jerarquía- del Estado mexicano que más se manifestaría sobre esta cuestión. En el marco de la exposición de motivos de la reforma de 1987 para dotarle al Distrito Federal una asamblea de representantes, lo hacía saber de manera categórica y sin vacilación:

La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra Ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero, además, las características de la Ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría viabilidad política, económica y social (Carmona, 2023).

Y remataba ratificando la imposibilidad: “razones de todo orden justifican plenamente que no se pueda constituir un nuevo estado en el territorio actual del Distrito Federal” (Carmona, 2023). El argumento doctrinal de esta justificación consistía en que, al ser una porción de territorio dentro de la Federación, ninguno de los estados federados deben tener soberanía sobre ella, en razón de que los más altos intereses de la Unión puedan ser desarrollados plenamente por los órganos de poder de la federación (Serrano, 2007).

[...] aquel territorio que, dentro de un sistema federal, sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El

orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal, en consecuencia, carece de autonomía constitucional (p. 775).

También lo reafirmaba José Castelazo (1992) al señalar que nuestro régimen federal está diseñado para que el Distrito Federal sea el territorio en donde se asienten los poderes de la Unión, con la finalidad de que “no coincidan los poderes federales con los estatales” para que no se presione “el todo por la parte, y lo federal prevalezca sobre lo estatal”.

Esto quiere decir que la intervención de algún estado en este territorio representaría ventajas con respecto a los demás, o bien, si conviven los niveles federales y estatales en un mismo lugar, se correría el riesgo de que los primeros queden bajo la subordinación de los segundos, lo cual pondría en peligro el pacto federal.

A este respecto, el mismo presidente Miguel de la Madrid señalaba sobre la implicación de que en el mismo territorio convergieran dos poderes, ya que “desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local” (Carmona, 2023).

Justificando su argumento, partiría del fundamento de la soberanía, al mencionar que: “la soberanía tiene una dimensión externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del estado.” Por tanto, la aplicación del principio de soberanía interna establece la exigencia de que: “los Poderes Federales tengan un ámbito

territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares” (Carmona, 2023).

El Senado de la República durante la exposición de los argumentos vertidos por la comisión encargada de revisar la minuta desechada del 2001, señalaba sobre la convivencia de lo federal y local, que:

[...] así resolvió la Constitución el problema consistente en evitar duplicidad de gobiernos sobre un mismo territorio, reconociendo la competencia original a los gobiernos de los estados en sus respectivas entidades federativas, en tanto que a los poderes de la Unión se les concedió expresamente en lo concerniente a la entidad política creada. Concluyendo que la máxima autoridad en los estados que integran nuestra Federación lo son sus respectivos gobiernos locales, en todo lo concerniente a su régimen interior; en tanto que la máxima autoridad en el Distrito Federal lo son por razón histórica, constitucional y política, los Poderes Federales (Senado, 2002).

Asimismo, acerca de la supremacía de los poderes federales sobre el territorio, señalarían que éstos desde ahí “deben gobernar amplia y libremente a toda la Federación”, sin que exista la posibilidad de que “un gobierno local pueda obstaculizar o poner en riesgo las altas tareas de gobierno que corresponde al Estado mexicano como unidad total” (Senado, 2002).

Incluso, en los resolutivos de la minuta, señalan el “peligro” que representa esta convergencia de poderes -local y federal-, por lo que dotarle de mayor autonomía al local “podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que no debe ser aprobada”.

Como se puede ver, en todos los casos el Estado mexicano antepuso el interés de “preservar” el orden federal existente -como si éste fuera inmutable- por encima de reconocer los derechos plenos de una comunidad que mostraba

notorias asimetrías con respecto a otras que también formaban parte del conglomerado nacional.

Durante décadas, esta condición excluyente del ejercicio del derecho de libre determinación de los capitalinos fue producida por una acción deliberada del Estado mexicano teniendo como base justificaciones con apariencia irresoluble que se fundamentaban en un federalismo anacrónico que no correspondía con las exigencias que la realidad de la gran ciudad le imponía.

Es decir, las bases del modelo que dio paso al pacto federal originario tendrían para el Estado un carácter “imperativo e inmutable”, el cual mostró “flexibilizarse” cuando las relaciones de poder y los objetivos políticos así lo convenían. Actualmente conviven los dos poderes en el mismo territorio sin subordinación uno del otro y sin haber desequilibrado las condiciones del pacto federal. Con todo esto, el artículo 44 -pese a la configuración actual que posee la ciudad *cuasi* estado- mantiene su invariable anacronismo.

La realidad de esto, es que la misma doctrina constitucional establece que no existe un modelo *a priori* o ideal de Estado federal, sino que se va configurando o modificando en respuesta a la circunstancia histórica, política y social concreta (Encinar, 1985). De manera más contundente, González Oropeza (2002) señala que “los territorios federales son eufemismos para el control y dominación de un gobierno federal sobre comunidades o pueblos que, aspirando a su autonomía, son sometidos a las autoridades centrales de un país” (p. 189).

Esta afirmación sería corroborada en la misma argumentación del propio presidente Miguel de la Madrid, quien -contradictoriamente a lo que había expuesto- deja en evidencia que la condición de la ciudad tiene posibilidades de

cambiar, debido a que no se puede saber si se pone en peligro el pacto federal, por la convivencia de dos poderes en el mismo territorio. Sin embargo, él asume la decisión de no hacerlo menoscabando, el contexto de las demandas políticas y sociales que acontecían en ese momento:

La mera posibilidad de que coexistieran Poderes Federales con Poderes Locales que fueran soberanos no implicaría que automáticamente se generara entre ellos un grave conflicto de considerables dimensiones e imprevisibles consecuencias. No obstante, no podría garantizarse el que así no sucediera. Por ello, el Ejecutivo Federal en su calidad de garante del régimen constitucional no considera congruente con sus responsabilidades el aventurar una proposición que además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro orden y armonía que debe privar dentro del Estado Federal, cuya preservación le compete como imperativo insoslayable (Carmona, 2023).

Por su parte, Elisur Arteaga Nava (2002) en virtud de esta realidad política y social demandante en la ciudad, señalará que ésta posee una “doble naturaleza” ya que, si bien es cierto que es la sede de los poderes de la Unión y capital del país “durante muchos siglos lo ha sido, salvo por periodos breves; por reforma reciente lo es por mandato constitucional”, también “es a la vez, asiento de los órganos de autoridad locales”.

Esta configuración que sugiere Elisur Arteaga, es coincidente con lo que ha arrojado el derecho comparado (véase Cárdenas Gracia, 1994, Flores y Rangel, 2021, y González Oropeza, 2002) ya que “hay tantos modelos federales” en el mundo “como Estados organizados federalmente”.

Constituciones como Alemania, Austria o Suiza consideran estados capitales que no precisamente son territorios específicos, y que, sin embargo, sirven como residencia de los poderes federales. Otros como Estados Unidos, Brasil, Venezuela o la India mantienen un territorio específico en donde residen los

poderes federales y al mismo tiempo son capitales bajo dominio exclusivo de la federación.

Por este motivo, es que los países generan persistentemente modificaciones a sus textos constitucionales, con la finalidad de adecuarlos a las demandas y exigencias establecidas por un mundo cada vez más complejo, global y en constante cambio (Flores y Rangel, 2021, p. 97).

El mismo argumento expuesto por las entonces comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, durante la sesión en donde se discutió y aprobó la reforma constitucional de 1993, manifestarían la necesidad de esta cuestión al señalar que:

“[...] esta ciudad es radicalmente distinta a la que fue en 1824 y en 1928; también es distinta a la de hace apenas una década. La realidad actual del Distrito Federal ya no se corresponde con la forma de organización y administración que se creó en 1928 y que se ha mantenido en sus rasgos esenciales hasta nuestros días (Cámara de Diputados, 1993).

Por esta razón, es que la presunta “imposibilidad jurídica” de la que se ha valido el Estado mexicano durante todos estos años para no reconocer el derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad, no es más que una “falacia jurídica” mediante la cual se sirvió para legitimar su accionar deliberado, planificado y estructurado en aras de excluir a la ciudad -y sus habitantes- por motivaciones que beneficiaban sus intereses y objetivos políticos.

2.5. VIOLACIÓN MASIVA, SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: DERECHO *JUS COGENS*, ACTUACIÓN DELIBERADA DEL ESTADO CON ARREGLO A LA CONCENTRACIÓN DE PODER Y SO PRETEXTO DE LA CONDICIÓN JURÍDICA *SUI GÉNERIS* DEL DISTRITO FEDERAL

La violación del derecho de libre determinación contra los habitantes de la CDMX se dio de manera masiva, sistemática y estructural. Respecto a su clasificación masiva, es necesario establecer diversos aspectos:

Pese a que la mayor parte de definiciones en torno a las violaciones masivas refieren a una gran escala o magnitud grave, flagrante y extrema (como la tortura, matanzas masivas, lesiones graves, detenciones de todo tipo, etc.) en contra de un grupo o una comunidad específica, también se le consideran a aquellas que niegan los derechos civiles, políticos, económicos y sociales en forma grave y sistemática.

De los dos extremos de este tipo de violación que podemos dar cuenta, la violación objeto del presente análisis se encuadra en el segundo supuesto, es decir, el Estado mexicano negó durante 28 años -o más- bajo el argumento de una imposibilidad jurídica (falacia jurídica) radicada en el diseño histórico y constitucional de nuestro federalismo, reformas a la Constitución que pudieran reconocer un derecho *jus cogens* que la misma doctrina lo define “como un derecho previo indispensable para el disfrute pleno de todos los demás derechos humanos”. He aquí la gravedad de esta violación, pues éste está catalogado a la par del derecho a la libertad y el derecho a la igualdad de una comunidad.

Igualmente, en virtud de que el titular de este derecho es el pueblo, dado que es un derecho colectivo y no individual -por lo mismo no puede ser reconocido a unos y restringido a otros-, podemos hablar de una afectación masiva de personas residentes dentro de los límites territoriales de lo que se considera a la Ciudad de México (antes Distrito Federal).

Para medir la magnitud de lo anterior, de acuerdo a cifras del INEGI (2023), la evolución poblacional de la ciudad ha oscilado entre los 8.8 millones de personas en 1980 a 9.2 millones en el 2020. Por lo que podemos decir, en

promedio, que la negación de este derecho afectó a cerca de 8.7 millones de personas.

Es importante señalar, que otro patrón que establece la clasificación masiva de la violación, es el grado de exclusión. Como se ha podido ver a lo largo del presente análisis -y como se verá en el siguiente capítulo- los habitantes de la ciudad -particularmente- tuvieron un nivel de exclusión muy alto, el cual se pudo ver reflejado en las asimetrías que tenían con respecto a otros estados del país.

La supeditación de la voluntad soberana a los poderes federales (amplias facultades del ejecutivo y legislativo sobre el gobierno de la ciudad), lo cual se tradujo en la facultad del ejecutivo y legislativo federal para remover y/o sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal, la designación del mando de la fuerza pública y el procurador general; la inexistencia de representación política (poderes locales) cuya crisis se evidenció con el terremoto de 1985; la imposibilidad de fijar sus montos de endeudamiento para el ejercicio libre presupuestal; la falta de una constitución política semejante a la de los demás estados, etc. Todos estos fueron aspectos que además de que no reconocían la voluntad soberana inmanente a los habitantes de la ciudad, eran totalmente asimétricos a los demás estados integrantes de la República mexicana, lo que significaba que la ciudad era la única entidad que poseía este régimen de excepción.

Ahora bien, en lo que respecta a la clasificación sistemática -a menudo vinculada con la masiva-, el patrón que pudimos observar a lo largo de los diferentes grupos gobernantes del país, fue el de un comportamiento deliberado, planificado y estructurado desde las más altas esferas del poder político del Estado mexicano, el cual tenía fines muy específicos.

En el periodo de 1987 a 2000, se pudo verificar que los tres gobiernos priístas (De la Madrid, Salinas y Zedillo) a través de sus denominados “acuerdo políticos nacionales” o “audiencias públicas” sobre la situación política la ciudad con las demás fracciones partidistas, imponían una relación persuasiva de poder consistente en otorgar cierta autonomía a la ciudad mediante “cierta preocupación por democratizarla”, con el fin de encubrir reformas al Estado de gran calado cuyos contenidos estaban orientados a implementar las políticas neoliberales que caracterizaron a ese periodo.

En el que va de 2000 a 2012 con los gobiernos panistas de Fox y Calderón, si bien es cierto que también buscaban implementar medidas privatizadoras y extractivas en el sentido neoliberal, motivados por evitar el crecimiento político-electoral del grupo perredista de la ciudad -particularmente de AMLO- hicieron uso faccioso del Estado (guerra sucia, videoescándalos, juicio de desafuero) con la participación activa de funcionarios de primer nivel (líderes parlamentarios, secretarios de Estado, etc.), por lo que dentro de estas medidas de contención política estuvo la de no impulsar ninguna reforma para la ciudad. Esta dinámica coercitiva -incluso- conllevó a desechar la iniciativa de reforma impulsada por la entonces ALDF, en 2001.

Por último, -en sentido inverso- por la dinámica retributiva de poder que existían entre los grupos, al igual que el PRI de los ochenta y noventa, el gobierno de EPN llevó a cabo la última y más importante reforma constitucional para la ciudad como moneda de cambio con la cúpula perredista, con el objetivo de realizar -sin oposición- las 11 *Reformas Estructurales* neoliberales y extractivistas, contenidas en el denominado *Pacto por México* y que caracterizaron a su sexenio.

Como se puede observar, el patrón sistemático de violación ejercido por el Estado mexicano durante este periodo tuvo las mismas características entre sí: integración de la reforma política de la ciudad en conjunto con otras reformas al Estado de gran calado con fines de imponer las políticas neoliberales y extractivas; grandes consensos con las fracciones partidistas para evitar la oposición de sus fines políticos específicos, y al mismo tiempo, minimizar -y deslegitimar- el contexto de movilización y resistencia social emergente; y, por la importancia política y electoral de la ciudad a nivel nacional¹⁵, conceder mínimos o nulos avances en su autonomía para contener a los grupos políticos emergentes.

La violación de este derecho también es estructural, debido a que, pese a que los constituyentes de 1824, 1857 y 1917 plantearon este modelo federalista con un territorio determinado en donde albergar los poderes de la Unión y bajo el dominio de la federación, no existía argumentación jurídica válida para mantenerlo inmutable durante casi más de medio siglo.

En este sentido, el argumento de la “imposibilidad jurídica” que justificó el Estado mexicano para no hacerlo transitar a una entidad más autónoma y con el reconocimiento de derechos plenos de sus habitantes, constituyó una contradicción misma tanto para la teoría constitucional, el constitucionalismo y la teoría federalista.

¹⁵ Octavio Rodríguez Araujo, resaltaría la importancia electoral de la ciudad por encima de los demás estado del país, en virtud de que todos los partidos existentes han surgido en esta entidad y es aquí donde tienen la mayoría de sus miembros, lo que explica que las justas electorales sean más reñidas que en el resto del país [...] En la capital, aunque la mayoría de los votos habían sido ganados siempre por el PRI, la oposición se ha visto más favorecida que en la mayor parte de las entidades federativas.

En lo que hace a la teoría constitucional, ésta ha evolucionado progresivamente en “función de los acontecimientos históricos que han motivado los orígenes y modificaciones de las constituciones en el mundo” (Paoli, 2016, p. 29). Coincidente es el punto de vista del constitucionalismo -íntimamente ligados- que señala que este se define por ser “un movimiento sociopolítico real inspirado en conceptos, que lleva la práctica de la formación de constituciones y su transformación de reforma para adaptarse a las demandas de las personas y los grupos sociales” (Paoli, 2016, p. 29).

Por su parte, sobre la teoría del federalismo González Encinar (1985) hace énfasis en la no existencia -necesaria- de un modelo federal “apriorístico” sino que éste debe responder al acontecer histórico, político y social de un contexto determinado.

Bajo estas dos premisas, se puede establecer que durante el periodo estudiado existió un contexto álgido de conformación política y alta movilización social que demandaba una condición jurídica distinta que les reconociera derechos plenos para organizarse y satisfacer sus necesidades, lo cual, sin embargo, el Estado mexicano fue omiso en atender.

Además de la persistencia del Estado por mantener este federalismo anacrónico e irreformable, se estableció también un estándar jurídico y político que conllevó a la normalización e invisibilización de la exclusión de los habitantes de la ciudad. Prueba de esto, fue la ausencia de mirar con perspectiva de derechos humanos la problemática de la condición jurídica de la ciudad, por lo que intelectuales, políticos y agentes del Estado por igual se centraron únicamente en la juridicidad de la entidad y no así en la necesidad de reconocer los derechos

plenos de los capitalinos -más allá de los derechos políticos-, lo cual les permitiera romper con la condición asimétrica que tenían respecto con los demás habitantes de los estados del país.

También lo estructural de la violación se dictó desde el plano político -en sus relaciones de poder- y económico -sobre el control presupuestal- que se mantenía sobre la ciudad, lo cual inevitablemente tenía como objetivo establecer procesos de concentración de poder cuya acción conllevó a la construcción de un diseño institucional de subordinación de la ciudad y sus habitantes con respecto a los poderes federales, particularmente el presidente de la República.

Este diseño institucional tuvo como consecuencia la exclusión y violación del derecho de libre determinación de la totalidad de una comunidad que habitaba en el territorio de la ciudad, lo que repercutió en la falta de decisión y participación de éstos tanto en su sistema político como de los beneficios del desarrollo al imponer límites estructurales al ejercicio de derechos políticos, civiles, económicos y sociales.

2.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: LA ESTRUCTURA FEDERAL NO SE PUEDE ANTEPONER A LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL

De acuerdo a todo lo antes expuesto, es menester decir que el Estado mexicano es responsable de la violación del derecho de libre determinación de los habitantes de la Ciudad de México.

Por principio de cuentas, el Estado no podría manifestar el desconocimiento de sus obligaciones internacionales para establecer condiciones fundamentales que permitieran el reconocimiento de los derechos humanos de los capitalinos, en

virtud de que, desde 1981 nuestro país había firmado tanto el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, como el de los *Económicos, Sociales y Culturales*. En el mismo año, a nivel regional, adoptaría la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José* cuyo eje principal forma parte del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

De lo anterior se puede establecer que el derecho de libre determinación se encuentra fundamentado en el artículo 1º, numeral 1 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en concordancia con lo que dictan el numeral 2 del artículo 1º, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas:

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Por su parte, la Convención Americana si bien no establece en su apartado sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales el derecho de libre determinación, si se pronuncia en el preámbulo sobre la aceptación de los principios consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, así como los que “han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales”.

Acerca de la obligatoriedad del Estado para aplicar estos principios, el artículo 28 sobre la *Cláusula Federal* en su numeral 2 establece que en las disposiciones que correspondan a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, a fin de que las autoridades competentes puedan adoptar las disposiciones del caso

para el cumplimiento de la convención (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Así lo reafirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Escher y otros* y *Garibaldi*, ambos contra Brasil, al señalar que el Estado no podrá alegar para el incumplimiento de sus obligaciones internacionales su estructura federativa:

En lo que respecta a la denominada “cláusula federal” establecida en el artículo 28 de la Convención Americana, en ocasiones anteriores la Corte ha tenido oportunidad de referirse al alcance de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados federales. En su competencia contenciosa el Tribunal ha establecido claramente que **“según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”**. Esta cuestión también fue abordada en su competencia consultiva, estableciendo que “las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos,[...] deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria”. De tal manera, la Corte considera que los Estados partes deben asegurar el respeto y la garantía de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana a todas las personas que estén bajo su jurisdicción, sin limitación ni excepción alguna con base en dicha organización interna. El sistema normativo y las prácticas de las entidades que forman un estado federal parte de la Convención deben conformarse a la Convención Americana (CoIDH, 2009).

Como se puede advertir, el Estado no podría alegar su incumplimiento internacional sobre la negación del derecho de libre determinación de los habitantes de la Ciudad de México en función de la presunta “imposibilidad jurídica” dada por el diseño e historicidad del federalismo establecido por los constituyentes de 1824, 1857 y 1917. Por lo tanto, desde que nuestro país aceptó agregarse al Sistema Internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debió cumplir con su obligación de modificar la condición jurídica de la ciudad para homologar ésta con la de los demás estados de la República.

Además, tampoco existen razones de peso para negar el derecho de libre determinación, debido a que es un derecho fundamental consagrado al más alto nivel, por lo que está considerado como *jus cogens*, es decir, como derecho imperativo de posición jerárquica superior, imponiéndose sobre cualquier norma contraria de derecho dispositivo, que sería automáticamente nula según los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (de Zayas, 2014).

[...] el derecho de autodeterminación no es un principio abstracto y etéreo en el ámbito político y doctrinal, sino un generador directo de derechos y obligaciones reales en los ordenamientos nacionales; derechos y obligaciones que son legalmente vinculantes para todas las autoridades e instituciones de aquellos Estados miembros que se hayan decidido a cumplirlo (de Zayas, 2014, p.1).

El propio de Zayas (2014) profundiza sobre el nivel de cumplimiento que deben ejercer los Estados miembros de las Naciones Unidas, al mencionar que “es un derecho directa y jurídicamente vinculante”, el cual involucra “a todos los órganos del Estado, es decir, al poder legislativo (que no debería legislar en contra), al poder ejecutivo (que no debería actuar en contra) y también al poder judicial, que no debería adoptar resoluciones judiciales en contra” (de Zayas, 2014).

De aquí también se desprende la responsabilidad concomitante de los poderes federales de nuestro país por no impulsar una reforma política de gran calado, la cual asumiera que la ciudad -o el entonces Distrito Federal- más allá de su papel dentro del pacto federal como sede de los poderes de la Unión, capital del país, o bien, por la dificultad de la convergencia de dos poderes en un mismo lugar, necesitaba el reconocimiento de los derechos humanos de una comunidad

que históricamente había sido excluida de tomar sus propias decisiones e incidir en su propio futuro.

Esta ponderación surge de la titularidad misma que le confiere el derecho de autodeterminación al pueblo y de la obligación del Estado para cumplirla. En lo que corresponde a la primera premisa, la *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, en la sección sobre *El principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos* establece que: “en virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos”, “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural” (DPDICCNU, 1970).

El derecho de autodeterminación conlleva la capacidad intrínseca del pueblo para decidir sobre su futuro político, pudiendo libremente priorizar, en un momento histórico determinado, desde una integración completa [...] pasando por diversos modelos de empoderamiento regional, autonomía o estatuto especial en un Estado federal (de Zayas, 2014, p. 5).

En este sentido, cabe especificar que la definición de pueblo -titular de este derecho- no tendría relevancia para el incumplimiento de este derecho fundamental, dado que ésta se basa en sus “rasgos intrínsecos, y no en su encaje administrativo en relación a una entidad estatal en un momento histórico concreto” (de Zayas, 2014, p. 6).

Es decir, esto no pondría a los capitalinos en una condición de excepción del ejercicio de su derecho por la simple justificación dogmática de que la ciudad fuera un territorio confinado para los poderes federales, por lo que su falta de reconocimiento constituye una violación indiscutible a los principios de

autoafirmación, autodefinición, autodelimitación y autodeterminación inherentes a este derecho.

En lo que corresponde a la segunda premisa, sobre la obligatoriedad que le impone el derecho de libre determinación al Estado, los artículos 1°, numeral 3 de ambos *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales*, establecen que:

Artículo 1

[...]

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Igualmente, la DPDI CCNU, en su sección sobre *El principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*, que:

Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la aplicación del principio de la igualdad soberana de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de conformidad con las disposiciones de la Carta [...]

Así pues, en virtud de lo anterior, el Estado mexicano es responsable internacionalmente sobre la violación del derecho de libre determinación o autodeterminación de los habitantes de la ciudad durante el periodo analizado, debido a que la representación de los tres poderes de la Unión -principalmente el ejecutivo y legislativo- no sólo no impulsó una reforma política que reconociera este derecho fundamental, sino que también, promovió una lógica conductual sistemática y estructural para negarlo -en conjunto con otros derechos- cuyas consecuencias -aunque invisibilizadas- han traído pérdidas incommensurables.

2.7. ASIMETRÍAS DEL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN COMPARACIÓN CON OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para poder evidenciar el grado de exclusión de los habitantes de la ciudad respecto al ejercicio del derecho humano de libre determinación, es fundamental realizar una comparativa entre el entonces Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (documento que reguló en el periodo de 1994 a 2017 a la ciudad y el cual es equivalente a una constitución local) y algunos de los ordenamientos constitucionales de los diferentes estados de la República.

A este respecto, a efectos de simplificar el análisis, lo haremos con relación a las Constituciones Políticas de los estados de Veracruz, Jalisco y el Estado de México, fundamentalmente sobre los siguientes aspectos: iniciar leyes o decretos; remoción del Jefe de Gobierno o gobernador y sustitución del mismo; designación y remoción del mando de la fuerza pública y el procurador general, así como las medidas apremiantes relacionadas con situaciones de emergencia para garantizar el orden público y la seguridad; y, el envío y aprobación anual de los montos de endeudamiento, tanto en su rendición mediante la Cuenta Pública, como en su vigilancia y correcta aplicación.

2.7.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN

Antes de entrar en la comparativa de las categorías señaladas, es fundamental detenernos a examinar y articular dos aspectos medulares para la probidad de la presente violación, los cuales se vinculan con el análisis del contexto realizado en los subapartados anteriores y de cuya cuestión se desprende todo lo demás: el primero tiene que ver con la imposibilidad manifiesta

en el artículo 122 de la nuestra constitución política (texto previo a la reforma de 2016) de que los habitantes de la ciudad pudieran definir la forma de gobernarse y la adquisición de otra condición política-jurídica distinta a la existente en ese momento.

Y, el segundo, concatenante a éste, se refiere a la falta de reconocimiento expresa, por parte del Estado mexicano, sobre el derecho de soberanía popular y libertad de determinación de los habitantes de la ciudad en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuyo documento la hizo de “constitución local” durante el período de análisis del presente capítulo.

En este entendido, el artículo 122 constitucional -previo a la reforma del 2016- establecía en su párrafo primero, lo siguiente:

Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Como se observa en el texto constitucional y como se señaló en el análisis del contexto previo, la condición jurídica de la ciudad fue formalmente el argumento establecido por el Estado mexicano para desconocer, y con ello violentar, el derecho de libre determinación y el reconocimiento a la soberanía de los habitantes de la capital del país.

Al respecto, es preciso señalar que con el simple hecho de subordinar al entonces Distrito Federal al gobierno de los poderes federales y locales -los cuales tendrán mecanismos de dependencia y sujeción, mismos que veremos más adelante-, el Estado mexicano supeditó el derecho soberano de los habitantes de la ciudad a formar a sí mismo su régimen político-social y a dictar libremente la

forma en que habrían de gobernarse, generando acciones de dependencia con instituciones de la federación y de asimetría con relación a los otros estados de la República, los cuales repercutieron en otros derechos (políticos y económicos). En este sentido, el Estado violentó un derecho que es superior a él, faltando así a su obligación de garantizarlo.

Justo aquí, se enlaza el segundo aspecto anunciado, el cual se corresponde con estas relaciones asimétricas generadas desde el Estado. Si revisamos el Título Primero de las Disposiciones Generales del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal éstas se relacionan específicamente con diversos temas: la aplicación y función del mismo estatuto; la condición, capacidad y personalidad jurídica del entonces del Distrito Federal; su conformación y límites territoriales; sobre las personas originarias y residentes del Distrito Federal; su subordinación a los poderes federales; la distribución de atribuciones tanto de los poderes federales como de los locales; la conformación de las autoridades locales; las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; nombramiento y ratificación de los magistrados y el Procurador General de Justicia; la organización política y administrativa del Distrito Federal y sus principios; las relaciones de trabajo de los trabajadores del gobierno de la ciudad; la facultad de impartir justicia laboral a cargo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; y, la regulación y competencia de las responsabilidades de los servidores públicos.

Como se puede verificar, ningún artículo de estas disposiciones hace referencia al ejercicio de la soberanía y libertad que deben ejercer los habitantes de la ciudad. Solo de manera ambigua, el artículo 16 refiere que todas las personas -en el Distrito Federal- “gozan de las garantías que otorga la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

Sin embargo, sí revisamos el texto del artículo 39 de nuestra constitución política, el cual se relaciona con la residencia de la soberanía nacional, éste señala que el “pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, es decir, aquí se expresa la inmanente conexión entre la soberanía popular y su libertad de autodeterminarse, los cuales - como se ha visto a lo largo de este capítulo- le fueron violados y negados *de facto* a los habitantes de la capital del país.

Por su parte, si contrastamos lo que señalan al respecto los artículos de las constituciones políticas de los estados de México, Jalisco y Veracruz, podemos verificar el adecuado rango de reconocimiento que realizaron las legislaciones a sus respectivos habitantes, replicando y siendo congruente con lo señalado en nuestra Carta Magna, a saber:

La soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos [...] (Constitución Política del Estado de México, 1917; artículo 4);

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio [...] La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales [...] (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917; artículo 1);

La soberanía reside en el pueblo, el que la ejerce por medio de los Poderes del Estado o directamente a través de las formas de participación que esta Constitución determine (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1917; artículo 2).

Con lo anterior, se deja clara evidencia de la asimetría que guardaba el derecho de determinación existente entre los habitantes de los estados de la República aludidos y los de la ciudad, por eso el mote de “ciudadanos de

segunda”. Y es que esta violación al derecho de libre determinación se hace más evidente si revisamos el artículo 1°, numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México en donde -contradictoriamente- se reconoce este derecho humano similar al de los demás estados y congruente con lo que mandata nuestra constitución, sin importar que la condición *sui géneris* de la ciudad no haya cambiado hasta la fecha, lo cual demuestra que el argumento falaz utilizado por el Estado para la contención de la autonomía de la ciudad, fue continuadamente una violación con propósitos bien definidos.

En este sentido, el artículo aludido señala que:

2. En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Como se puede apreciar, no será hasta la presente constitución de la ciudad, publicada en febrero de 2017, que no solo se reconoce debidamente este derecho de determinación basado en la soberanía popular, sino que además se implica con ello la obligación de preservar, ampliar, proteger y garantizar los demás derechos humanos de todos los habitantes.

Además, como producto de esta voluntad soberana, el numeral 3 establece la forma que ha de adoptar el gobierno de la ciudad: republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Esta situación, por supuesto, no la contenía de ninguna forma el estatuto de gobierno anterior, por el contrario, lo limitaba al establecer en su artículo 11 que la

organización política y administrativa se determinaba por su condición jurídica. Dicho con otras palabras, el ejercicio de libre determinación expresado en la voluntad soberana de definir su propia forma de gobierno por parte los habitantes de la ciudad, quedó supeditado al falaz argumento de la condición jurídica de la ciudad, por lo que con esto también se menoscababa el principio de inalienabilidad.

2.7.2. DE LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS

Estos dos aspectos fundamentales señalados con anterioridad, desprenderían una serie de acciones que denotaban aún más el grado de discriminación sistemática y de asimetría del derecho de libre determinación de los habitantes de la ciudad con relación a los demás pertenecientes a los estados de la República.

Una de éstas, es la diferenciación que existía entre el entonces Distrito Federal y los estados de la República elegidos para su comparativa, sobre la facultad de iniciar o proponer leyes y decretos. Para el entonces Distrito Federal el ejercicio de esta facultad la tenían: los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Jefe de Gobierno; y, mediante iniciativa popular, los ciudadanos de la entidad.

En el caso de los estados la situación es similar, con algunas variables. El ejemplo más cercano de similitud es el de Jalisco, en donde la facultad de iniciar leyes o decretos le corresponde a: el gobernador del estado; el Supremo Tribunal; los diputados del congreso; los ciudadanos del estado; y, se agregan, los

ayuntamientos cuya figura correlativa serían las entonces delegaciones políticas (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917; artículo 28).

La misma situación sería para el Estado de México y Veracruz, solo que aquí se integrarían: para el caso del primero, la Comisión de Derechos Humanos y la Fiscalía General de Justicia, ambas del estado y respecto a sus competencias. Para el caso del segundo, los diputados y senadores al Congreso de la Unión que hayan sido electos en el estado y los organismos autónomos en el ámbito de su competencia.

Algo que llama la atención es el caso de Veracruz, en donde se permite la participación del poder Legislativo federal vía los diputados y senadores elegidos en su propia demarcación, lo cual pese al debate que pueda suscitarse sobre la competencia de ambos niveles de poder y la autonomía municipal, es indudable señalar que el derecho de libre determinación del pueblo veracruzano quedó expresado en este apartado de su artículo 34 constitucional, al otorgar esa posibilidad.

Sin embargo, en el Distrito Federal el derecho de libre determinación de sus habitantes no sería garantizado por el Estado mexicano, pues a diferencia de Veracruz, los poderes ejecutivo y legislativo federal tenían facultad para iniciar leyes o decretos en “materias competencia” relativas al Gobierno del Distrito Federal, entre las que se encontró -por supuesto- la creación del estatuto de gobierno objeto del presente análisis.

De esta potestad que tenían estos dos poderes de la Unión, se desprenderían diversas y variadas invasiones a la voluntad soberana de la población del Distrito Federal, mismas que en los temas subsecuentes nos

remitiremos a revisar. No obstante, como se puede dar cuenta, el Distrito Federal era la única entidad de la República cuyo tutelaje recaía en los poderes de la Unión, lo cual repercutía gravemente en la violación a la voluntad soberana de sus habitantes para establecer el gobierno o políticas que eligieran.

2.7.3. DE LA REMOCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO Y/O SU SUSTITUCIÓN

Una vez establecida la base del argumento anterior, arribamos a uno de los temas más álgidos de la violación del derecho de libre determinación: el de la remoción y/o sustitución del Jefe de Gobierno de la ciudad por parte del poder ejecutivo y legislativo federal.

Antes de entrar a la comparativa con los demás estados de la República, resulta elemental resaltar dos momentos clave sobre la elección del representante del gobierno del Distrito Federal.

En primer lugar, señalar que desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta la reforma constitucional de 1996, el presidente de nuestro país designaba -de manera discrecional por el denominado *dedazo*¹⁶- o removía a su parecer al jefe o representante del territorio del Distrito Federal (Laborde, 2001) lo cual también violentaba los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, no obstante, ese tema es abordado en otro capítulo.

Y, el segundo momento, es justo posterior a la reforma constitucional de 1996, en donde por primera vez en la historia, los habitantes de la ciudad pudieron elegir a sus diputadas y diputados, a su jefe o jefa delegacional y a sus jefas o jefes de gobierno mediante voto universal, libre, directo y secreto. Por lo mismo,

¹⁶ Según la Real Academia Española (RAE) el término *dedazo*, en nuestro país, significa "Designación de un candidato a un puesto público, de parte del poder ejecutivo, sin las formalidades de rigor.

nuestra constitución reconocería a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia como autoridades locales y representativas del Distrito Federal y no como simples “órganos de gobierno” (SCJN, s.f.), lo cual implicaría mayores facultades y una determinada autonomía -aunque limitada- en el ejercicio de gobierno.

Respecto al primer momento, sobra decir que la mera imposición de un representante de gobierno a una determinada población, violenta flagrantemente el derecho de libre determinación de todo pueblo. Por el contrario, con el segundo momento, se demuestra la voluntad del Estado mexicano para reconocer parcialmente la soberanía inherente a este derecho de los habitantes de la ciudad, al posibilitar la libre elección de sus representantes y facultarles con mayores atribuciones para ejercer plenamente sus obligaciones y dar certeza a las demandas reclamadas mediante las movilizaciones sociales vistas en el análisis del contexto.

Sin embargo, la certeza de garantía de este derecho estaría ausente, al mantener la potestad de los poderes ejecutivo y legislativo federales sobre la remoción libre del Jefe de Gobierno, contraviniendo la garantía constitucional para los servidores públicos de Juicio Político consagrada en artículo 110 de nuestra Carta Magna.

De esta forma, estas atribuciones extraordinarias se justificaban en el simple y vago hecho de que constituyeran “causas graves” que afectarían las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el mismo Distrito Federal. El procedimiento bastaba solamente con que la solicitud de remoción fuera presentada por la mitad de los miembros de la cámara de senadores, la cual

estaba facultada para “nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994; artículos 26 y 27).

Esta determinación representaba, además de un mecanismo de control y subordinación política del ejecutivo local a estos dos poderes de la Unión -sobre todo el presidente- (véase “el proceso de desafuero” contra Andrés Manuel López Obrador en Flores y Rangel, 2021) nulificaba la manifestación de la voluntad soberana expresada previamente en las urnas.

Ahora bien, si comparamos estas facultades con las de las otras entidades, podemos dar cuenta, en primer lugar, que el reconocimiento pleno del derecho de libre determinación se observa en que el órgano de gobierno facultado para elegir -dependiendo la hipótesis que se trate- al gobernador sustituto, es el propio congreso estatal en cuyo poder se encarna la representación popular. Es decir, el pueblo fue el que decidió quién sería su gobernante, y es el mismo que decide quién lo sustituye.

En segundo lugar, respecto a las causas de renuncia, éstas se atribuyen a una “causa grave” o a una “falta absoluta” del gobernador constitucional. A este respecto, cabe señalar que es nuevamente el congreso estatal quien determina la calificación de ello y, por tanto, la procedencia para su remoción y sustitución.

Sobre la definición de “causas graves” queda claro que estas se deben encuadrar a lo que señalen la constitución, y particularmente, la ley de responsabilidades de los servidores públicos operante en cada estado. Sin embargo, el estatuto de gobierno en el artículo 66 si especificaba las “causas graves” por las que el jefe de gobierno podría ser removido, a saber:

- I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público [...]” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994; artículos 26 y 27).

Y respecto a las “faltas absolutas”, solamente Jalisco la define en su artículo 41, como: la muerte; la incapacidad total y permanente para ejercer el cargo declarado por autoridad judicial y la renuncia expresa por causa grave (Constitución Política del estado de Jalisco, 1917).

Así pues, como es evidente la sustitución del gobernante en los estados de la República comparados, se prescribe como un acto debidamente normado y de acuerdo a un procedimiento específico, evitando así las vaguedades y las discrecionalidades que pueden poner en peligro la democracia y la libre determinación.

2.7.4. DE LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DEL MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA Y EL PROCURADOR GENERAL, ASÍ COMO LAS MEDIDAS APREMIANTES RELACIONADAS CON SITUACIONES DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD

Este asunto no menor se vincula íntimamente con el anterior, en virtud de los controles y subordinación que poseían los poderes ejecutivo y legislativo federal respecto a sus correlativos de la ciudad.

La justicia y la seguridad pública son temas fundamentales para el desarrollo pleno y armónico de cualquier grupo social, así como también -en otro extremo- para el ejercicio de un control represivo de las masas populares. He aquí la preocupación del Estado mexicano, en ese momento, para mantener bajo su

dominio las instituciones encargadas de tan importantes labores, en detrimento del derecho de libre determinación.

Estas dos instituciones tienen a la cabeza dos posiciones jerárquicas invaluable para la preservación de la paz y el desarrollo integral de los derechos humanos de cualquier comunidad: el fiscal general de justicia (antes llamado procurador de justicia) y el mando de los cuerpos de uso de la fuerza pública.

Para ambos casos, el presidente de la República tenía un poder injerencista extraordinario en su designación, remoción y dirección. Respecto al primero -en ese tiempo llamado procurador de justicia-, el artículo 10 del estatuto de gobierno señalaba que “el Procurador General de Justicia debía ser nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

Sin embargo, esta violación a la determinación soberana de otorgarse su propia forma de gobierno, no se expresaría de la misma forma en los demás estados. Como se verá, la voluntad popular sobre esta designación y/o remoción recae directamente sobre sus congresos locales, con algunas pequeñas variables en el procedimiento. Tal es el caso del Estado de México, el cual involucra al gobernador del estado como coadyuvante en la selección de una terna que finalmente deberá ser aprobada por el congreso del estado (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917).

En el caso de Veracruz, es únicamente el congreso estatal el encargado de convocar, entrevistar, seleccionar y examinar a los candidatos para finalmente determinar de manera unánime quién ocupará el cargo (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1917). Por su parte Jalisco, no

establece de forma clara el procedimiento de elección, sin embargo, al igual que los otros estados, es el congreso quien tiene la facultad para designarlo o removerlo (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917).

Por su parte, con la designación y remoción del mando encargado de la fuerza pública (secretario de seguridad pública) las facultades del presidente de la República eran excesivas. Por inicio de cuentas, la primera diferencia entre el Distrito Federal y los estados en comparación, es que, con el argumento falaz de la condición jurídica, al presidente de la República “le corresponde el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno”. El titular de los mandos policiacos, termina de señalar el artículo 34 del estatuto, “podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

Esta acción injerencista en la libre determinación de los habitantes de la ciudad para formarse a sí misma, no se expresa en los demás textos constitucionales de los estados en comparación, por el contrario, se les reconoce claramente. Por lo menos, el Estado de México y Jalisco, establecen la responsabilidad que tiene la gobernadora o el gobernador del estado como representante del poder soberano para salvaguardar la integridad y el bienestar de sus habitantes. Así lo expresa el artículo 77, fracción IX de la Constitución Política del Estado de México, el cual a la letra dice:

Artículo 77.- Son facultades y obligaciones de la Gobernadora o del Gobernador del Estado:
[...]

IX. Conservar el orden público en todo el territorio del Estado; mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del Estado y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley (Constitución Política del Estado de México, 1917).

En el mismo sentido, se expresa esta representación en el artículo 50, fracción XII de la Constitución Política del Estado de Jalisco, a saber:

Artículo 50.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

[...]

XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1917).

Igualmente, la Constitución Política de Veracruz, lo señala en su artículo 49, fracción IV, al tenor de lo siguiente:

Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

[...]

IV. Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, disponiendo al efecto de las corporaciones policiales estatales, y de las municipales en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como impedir los abusos de la fuerza pública a su cargo en contra de la ciudadanía, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriera (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1917).

En virtud del peso de esta responsabilidad, se desprenden dos hechos igualmente reconocidos en la figura de la gobernadora o el gobernador de los tres estados: nombrar o remover libremente a los servidores públicos que se encuentren bajo su mando; y, la aplicación de medidas relacionadas con situaciones de emergencia para garantizar el orden público y la seguridad.

Sobre la libertad de nombrar y remover a los servidores públicos bajo su mando, los tres textos constitucionales reconocen esta facultad de la gobernadora

o el gobernador, siempre y cuando los cargos no indiquen procedimiento específico en la constitución, como es el caso de la designación del fiscal general. La forma en que ha de determinarse esta situación -señala- es apegado a favorecer el principio de igualdad y equidad de género.

Por otra parte, como no podría ser de otra manera, en lo que toca al tema de la aplicación de medidas en situaciones de emergencia, el Distrito Federal mantenía esta relación de sometimiento a los poderes extraordinarios del presidente de la República sobre la ciudad cuya asimetría sobresalía de los restantes estados. Aquí destaca, la redacción del artículo 33 del estatuto de gobierno, en las líneas siguientes:

Artículo 33.- El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

La lectura del artículo citado nos arroja la misma incertidumbre que tuvieron los movimientos sociales emergidos a partir del sismo de 1985 (véase Flores y Rangel) con relación a la incapacidad del gobierno federal para atenderlos y representarlos dignamente.

Y es que, si se revisa literalmente las dos primeras líneas, con la palabra “podrá” (si así lo decide) se refleja la condición superior del presidente en esta relación de subordinación que tenía con el jefe de gobierno, a quien -se entiende- le puede brindar su apoyo o no. Sin embargo, si se le da una interpretación jurídica, esa misma palabra le confiere la atribución de ejercer o no -más no la

obligación-, las medidas que garanticen los derechos humanos de los habitantes de la ciudad ante un desastre natural o siniestro.

En el caso de los estados de México, Jalisco y Veracruz la situación al respecto es completamente diferente y muy similar entre sí, pues es exclusivamente el ejecutivo del estado el responsable de tomar decisiones en casos que requieran la conservación, el orden, la tranquilidad y la seguridad, disponiendo para ello de las fuerzas armadas del estado con independencia de cualquier otro poder.

Es decir, el control y uso de las fuerzas policiacas recae específicamente en el ejecutivo del estado. Por esa misma razón los tres textos coinciden en la labor de coordinación que se debe tener con la federación, con otras entidades y con los municipios, lo cual refleja el grado de autonomía que posee cada entidad respecto a los diversos niveles de poder.

2.7.5. DEL ENVÍO Y APROBACIÓN DE LOS MONTOS DE ENDEUDAMIENTO, SU RENDICIÓN, VIGILANCIA Y CORRECTA APLICACIÓN

El último aspecto de esta comparativa es el relativo a la aprobación, rendición, vigilancia y correcta aplicación de la deuda pública contraída. La deuda pública contraída por las entidades es un recurso que se ocupa para cubrir determinadas demandas que -muchas veces- con recursos propios no se logra o no alcanza.

En el caso de la ciudad, el recurso de la deuda pública ha sido ocupado en gasto de inversión, el cual se ve reflejado en la construcción o mejoramiento de infraestructura pública que incrementa el nivel de desarrollo integral de la

población de la ciudad, por lo que contribuye a la realización efectiva de los derechos humanos.

Al igual que con los demás aspectos, el derecho de libre determinación es una presuposición o precondition fundamental para que el ejercicio libre y responsable de los recursos que se dispongan, sirvan para el desarrollo económico y social mínimo que requiere toda colectividad.

En este sentido, esta precondition violentada también se reflejaba en la imposibilidad de los habitantes de la ciudad de poder determinar su capacidad de endeudamiento indispensable para resolver las situaciones más apremiantes. Así lo señalaban los artículos 24 y 32 del estatuto de gobierno, correspondientes a las facultades conjuntas del presidente de la República y el Congreso de la Unión, sobre el envío y aprobación de los montos de endeudamiento, los cuales señalan que le corresponde al presidente: “Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

Y, al Congreso de la Unión: “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal”. No obstante, la medida violatoria del derecho de libre determinación expresada por estos artículos, el mismo estatuto en sus respectivos 42, fracción II, párrafo tercero y 67, fracción XIV, se encargarían de confirmarla, al establecer las limitantes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa sobre este tema.

Al jefe de gobierno, una vez más, lo supeditaba “a someter a consideración” los montos de endeudamiento indispensables al presidente de la República, mientras que a la asamblea, de forma más restrictiva, le atribuía la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, con la limitación de que a la relativa a los ingresos “no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994).

Respecto a la rendición del informe de la Cuenta Pública, en congruencia con lo anterior, es el mismo presidente de la República el encargado de realizarlo anualmente ante el Congreso de la Unión (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994). Por otra parte, la vigilancia y correcta aplicación de los recursos, le corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Como se puede verificar con estas medidas, el Estado mexicano no sólo establece una relación de control, subordinación y vigilancia entre los poderes federales y los órganos de representación popular de la ciudad, sino que expresamente le restringe el derecho de libre determinación al limitar su voluntad de decidir su capacidad de endeudamiento, y por ende, mejorar su calidad y condiciones de vida.

En contraste, en los casos de las otras entidades federativas, las tres entre sí establecen la misma base en su procedimiento de aprobación con algunas variables en las fechas y plazos, a saber: la gobernadora o gobernador tienen la obligación de presentar cada año al congreso del estado, los proyectos de ley de

ingresos y presupuesto de egresos que deberán ejercerse en el período fiscal inmediato siguiente, así como rendir la Cuenta Pública respectiva.

Por su parte, el congreso del estado tiene la obligación de aprobar sendos proyectos y los montos de endeudamiento anuales del mismo estado y de los municipios, prevaleciendo así la voluntad soberana relativa a la decisión del ejercicio presupuestal conforme a su propio interés. Respecto a la vigilancia y correcta aplicación de los recursos, lo realiza un órgano auditor superior perteneciente al congreso del estado, el cual está dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

El ejemplo más sobresaliente sobre el reconocimiento del derecho de libre determinación que ejerce la voluntad soberana representada en el congreso del estado, es el que expresa el artículo 35 Bis de la constitución de Jalisco cuyo contenido a la letra dice:

Artículo 35 Bis. La revisión, examen y fiscalización de la cuenta pública del Estado y los municipios **es una facultad soberana, inalienable e imprescriptible del Congreso del Estado**, lo cual realiza a través de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, cuya titularidad será ocupada por el Auditor Superior.

Como se pudo apreciar a lo largo de este análisis comparado, existen evidencias claras del alto grado de exclusión en el que se encontraban sometidos los habitantes de la Ciudad de México en comparación con los de otras entidades del país. De manera general, se pudo apreciar la relación asimétrica impuesta por el Estado mexicano para ejercer un control, subordinación y vigilancia de los órganos de gobierno representativos de la ciudad con respecto a sus correlativos federales, lo cual impactaba negativamente, tanto en su voluntad soberana, como en su derecho humano irrestricto de libre determinación.

CAPÍTULO III
1987-1997: ANÁLISIS DEL CONTEXTO
DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO
HUMANO A PARTICIPAR, A VOTAR Y
SER ELEGIDO

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En el presente capítulo nos remitimos a documentar la segunda violación correspondiente al derecho humano a participar, a votar y ser elegido de los habitantes de la ciudad planteada en el apartado hipotético de esta investigación.

Como se vió a continuación, durante el desarrollo de este apartado, probamos establecer la vinculación existente entre la afectación del derecho en cuestión y el contexto político, económico y social relacionado con diversos acontecimientos coyunturales ligados con las reformas políticas realizadas a la ciudad durante un período de 13 años.

Es decir, se pudo dilucidar que a partir de la revisión de la consulta popular de 1986, la creación de la ARDF y el plebiscito ciudadano de 1993 y el *Acuerdo Político Nacional* de 1996 se mantuvo una conducta reiterada de simulación política del Estado mexicano cuyo “interés político” hacia el Distrito Federal como “centro de poder”, le impuso un carácter anti democrático y subordinado, so *pretexto* de su condición jurídica, con el objetivo de -en un primer momento- despolitizar a sus habitantes y excluirlos de participar en la decisiones que les incumbían, así como también -en un segundo momento- ocupar esta situación como instrumento de contención al poder político emergente de esas décadas, cuando movimientos y expresiones políticas colectivas organizadas lograron poner en riesgo la concentración de poder de la élite gobernante.

Esto contribuyó a establecer que esta condición violatoria propiciada deliberadamente por el Estado mexicano al derecho humano a participar, a votar y ser elegido de los habitantes de la ciudad, fue parte de una “conspiración

sistemática y silenciosa” del sistema político contra su expresión democrática y su organización autónoma (véase Espinosa, 2004) que se mantuvo de manera sistemática y estructural durante por lo menos 70 años, motivo por la cual, se acredita su responsabilidad ante la falta de cumplimiento de las obligaciones que el derecho internacional le antepone.

De esta manera, el impacto negativo de la afectación a este derecho, más allá de las cuantiosas cifras que nos dieron por resultado y la gran diferenciación participativa con respecto a otras entidades federativas del país, nos demostró que la magnitud de esta exclusión se vinculó estrechamente con razones de contención política en donde la elite gobernante vio amenazados sus intereses y propósitos particulares, los cuales hacían posible su concentración de poder.

3.1. LA SUPRESIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LA REFORMA OBREGONISTA DE 1928 Y HASTA LA *RENOVACIÓN POLÍTICA* DE 1986

Al igual que la violación al derecho de libre determinación, la del derecho a participar, a votar y ser elegido también se circunscribe en la misma lógica evolutiva de la condición jurídica e histórica de la ciudad, es decir, a medida que el *status* de la capital se modificó, la realidad política-electoral y democrática igualmente lo hizo.

En este sentido, partiendo de la evolución política del Distrito Federal mencionada en el capítulo anterior, la violación de este derecho tiene su antecedente más remoto en la constitución de 1824. Javier Santiago Castillo (2003) señalaría al respecto que, a partir de la adopción del sistema federal en nuestro país, la instauración de la ciudad como sede de los supremos poderes de

la Unión trajo consigo dos aspectos fundamentales cuya importancia generaron una gran inestabilidad, a saber: la existencia de distintos entes de gobierno (poderes federales, gobierno de la Ciudad de México y el propio ayuntamiento); y, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos.

Respecto a la coexistencia de los poderes federales y el gobierno del Distrito Federal, el gobernador era designado por el titular del ejecutivo federal, mientras que en lo que toca al ayuntamiento se elegía apenas por habitantes que tenían derecho al voto en conjunto con el presidente de la República (Nava, 2007). Esta situación de indefinición o supresión de los derechos políticos de los habitantes del naciente Distrito Federal, Telésforo Nava (2007) lo explicaría de manera categórica al señalar:

[...] el Distrito Federal, en el que desde su nacimiento se ejercería un control político central autoritario que coartaría los derechos políticos de sus ciudadanos. Además, y sobre todo, resultaba mucho más práctico políticamente tener un poder unipersonal, vertical y autoritario que asegurara el control de la capital del país evitando así toda posibilidad de que los ciudadanos al ejercer sus derechos políticos generaran algunas turbulencias que afectarían los intereses de las clases dominantes [...] (Nava, 2007, p. 179).

Este *status* restrictivo que impedía la posibilidad de constituir un gobierno democrático para los ciudadanos de la capital, continuaría siendo patente en las constituciones de 1857 y 1917, con la salvedad de que, en ésta última, al ser reconocido el Distrito Federal como integrante de la federación “pudo contar con representación en la Cámara de Diputados y de Senadores al igual que en el resto de las entidades de la República” (Santiago, 2003, p. 151).

Sin embargo, la reforma constitucional impulsada por Álvaro Obregón de 1928 cuyo objetivo era eliminar el régimen municipal de la ciudad para convertirlo en una dependencia administrativa centralizada a cargo del presidente de la República -quien ejercería el gobierno a través del jefe o regente del Departamento del Distrito Federal- tendría una importancia determinante en la supresión definitiva de los derechos políticos de la población para elegir a sus representantes (Santiago, 2003).

Con esto podemos decir que desde 1917, pasando por la reforma de 1928, y hasta la de 1987, los habitantes de la Ciudad de México no tenían reconocido el derecho a participar, a votar y a ser elegidos para algún cargo de representación popular de manera local, directa y democrática, lo cual representó una violación flagrante a sus derechos políticos.

Durante esta última parte del siglo XX, relativa a la cuarta etapa planteada por Octavio Rodríguez (2000) y por Flores y Rangel (2021) sobre la crisis del partido hegemónico, los habitantes de la ciudad atestiguarían tres de las más importantes reformas políticas, las cuales conllevarían el reconocimiento pleno y realización efectiva del derecho humano a participar, a votar y a ser elegido en los años de 1997 y 2000.

Respecto a las dos primeras reformas, las de 1987 y 1993, el avance sería insuficiente, dado que con la creación de la ARDF y la primera Ley de Participación Ciudadana que daría origen a los denominados Consejos Ciudadanos, no se lograría satisfacer las demandas de representación política efectiva que exigían diversos grupos de la sociedad civil capitalina -y nacionales- en aquellos convulsivos años.

Este intento de participación y representación democrática que se configuró con estas reformas, sostendría la vieja estructura de centralización y subordinación al poder ejecutivo que el Distrito Federal tuvo durante gran parte del siglo XX, lo cual quedó de manifiesto con la falta de reconocimiento de las facultades legislativas al entonces ARDF, restringiéndola a la simple figura de gestor cuya intermediación entre la ciudadanía y el gobierno federal sería su labor fundamental.

Afortunadamente la transición democrática de la vida pública de la ciudad alcanzó niveles progresivamente más avanzados, pues con la reforma de 1993, se le concedería a la ARDF las funciones legislativas que anteriormente se le habían negado con sus reservas de exclusividad a los poderes federales en diversos ámbitos; los Consejos Ciudadanos tendrían atribuciones para supervisar el presupuesto, los programas delegaciones y los servicios públicos; y, la elección indirecta del jefe de gobierno, elegido por el presidente de entre los miembros de la ARDF perteneciente al partido político que hubiera obtenido la mayoría (Sánchez, 2000).

Así pues, con todo y que no se tenía la amplitud democrática de forma simétrica con la de los otros estados de la República, el avance que se tuvo fue significativo en virtud del alto grado de exclusión en el que se encontraban inmersos los capitalinos durante numerosas décadas.

El proceso de transición a la democracia ha sido largo y tortuoso, especialmente en el caso del Distrito Federal, en donde sus habitantes no sólo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos (Sánchez, 2000, p. 79).

No obstante, esta situación cambiaría radicalmente con la tercera reforma constitucional de 1996 considerada en este periodo. Impulsada por Ernesto Zedillo sus modificaciones derivaron en que, por primera vez, los habitantes de la ciudad podían elegir directamente mediante voto universal, libre y secreto, a su inusitada estructura de representación política, a saber: el recién creado jefe de Gobierno del Distrito Federal y el primer grupo de legisladores que tendría la modificada ALDF (antes ARDF) en los comicios intermedios de 1997. Cosa distinta sería para los jefes de las 16 delegaciones políticas a quienes se les podría elegir -tres años después- por la misma vía en las elecciones constitucionales del año 2000.

Como se puede apreciar, el grado de reconocimiento del derecho a participar, a votar y a ser elegidos de los habitantes de la ciudad fue ganando terreno al mismo tiempo que caía el viejo régimen del partido hegemónico, un tanto como su causa, pero mucho más como su consecuencia.

La implicación de esto es de una importancia inconmensurable, lo cual se puede razonar en dos vías: en virtud de que con esta ampliación democrática se daba certeza a la atención de las exigencias políticas y sociales de la población capitalina, lo cual incidiría en el mejoramiento posterior de su calidad de vida; y, también, se abría la posibilidad de lograr una alternancia política real, no solo a nivel local sino también a nivel nacional, tal y como ocurriría veinte años después con los resultados de las elecciones de 2018.

3.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, 1993 Y 1996: EL “INTERÉS POLÍTICO” DE LA CIUDAD COMO “CENTRO DE PODER”

En el apartado anterior pudimos dar cuenta que la violación del derecho a participar, a votar y a ser elegido de los habitantes de la ciudad tuvo un periodo ignominioso muy prolongado (casi 70 años) en donde el Estado mexicano antepuso el dominio, control e interés político del Distrito Federal por encima del reconocimiento a la población de este derecho político fundamental.

Desde su creación, este interés del Estado mexicano por el Distrito Federal como “centro de poder” conllevó a asignarle un mero estatuto anti democrático. Vieja idea centralista de subordinarlo políticamente a las decisiones del poder central -con todo y que es una República federal- “mutilando los derechos políticos de los ciudadanos que lo habitan” (Nava, 2003, p. 179).

El mismo Nava (véase 2003) en su recorrido y análisis histórico del Distrito Federal establece que el “interés político” es lo que llevará en gran parte del siglo XX a que el Estado mexicano les niegue a los ciudadanos de la capital sus derechos políticos. Por su parte, Santiago Castillo (véase 2003) establece -en concordancia a lo vertido durante el capítulo anterior- que, sin importar las manifestaciones por adecuar un orden jurídico a las realidades sociales cambiantes, la preminencia por definir el asiento de los poderes federales “soslayó cualquier intento por salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos de la capital” (p. 150).

Así, con base en estas dos premisas que arrojan sendos análisis históricos, las cuales hemos dejado más que patentes -en el capítulo anterior- como conducta estructural y sistemática reiterada del Estado mexicano para violentar tanto el derecho de libre autodeterminación como el de a participar, a votar y ser elegido, es menester revisar las conductas de los agentes del Estado en las tres

coyunturas que dieron paso a las modificaciones políticas constitucionales de los años referidos.

3.2.1. LA CONSULTA POPULAR DE 1986 Y LA CREACIÓN DE LA ARDF

Si nos remitimos a la primera reforma, la de 1987 cuyo avance reconoció de manera muy limitada el derecho a participar, a votar y ser elegido, resulta pertinente revisar dos aspectos importantes de ella: la consulta popular de 1986 y la creación de la ARDF.

Respecto a la consulta popular, como ya se apuntó en el análisis de contexto de la violación del derecho de autodeterminación de los pueblos, las modificaciones realizadas al Distrito Federal se darían en conjunto a una serie de cambios político-electorales oficialmente denominados por el entonces presidente Miguel de la Madrid como “la renovación política”.

Estos cambios serían también acelerados por la fuerte movilización social suscitada en el Distrito Federal a consecuencia de los desastres provocados por el sismo de 1985, el cual dejó a miles de personas en el desamparo y abandono, no sólo por los destrozos provocados, sino también por la inacción del gobierno federal para cubrir con eficiencia esas apremiantes demandas. En consecuencia, entre las múltiples peticiones del Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, así como diversos grupos populares emergidos de la tragedia se encontraba el de la representación política y la amplitud participativa.

Así pues, en el marco de este contexto, el presidente Miguel de la Madrid convocaría el 19 de junio de 1986, mediante publicación en el Diario Oficial de la

Federación, a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal (Barquín, 2002).

Lo anterior, se llevaría a cabo durante dos meses (julio y agosto) teniendo un total de 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales. El común denominador de sus participantes fue el deseo de “modernizar nuestra democracia y dotarla de los instrumentos necesarios para garantizar la expresión justa de la voluntad general” (Barquín, 2002, p. 164).

El propio Manuel Bartlett en su calidad de presidente de la Comisión Federal Electoral encargado de las audiencias públicas, reafirmaría que las consultas eran “obra de la libertad. No la ha inspirado la simulación; no constituye un ejercicio formalista; no es un dispositivo para cubrir las apariencias. Aquí se ha dicho todo. Eso, de suyo tiene un gran valor democrático” (Bartlett, 1986).

Sin embargo, a juzgar del repositorio documental en video que posee el Instituto Nacional Electoral (INE) (véase Comisión Federal Electoral, 1986) sobre las audiencias públicas de ese año, podemos verificar la ausencia en los debates de integrantes de la sociedad civil organizada o de los movimientos populares emanados de la tragedia del terremoto, lo cual nos permite dar cuenta que la pregonada “consulta popular” se negoció y decidió en los círculos intelectuales, partidarios e institucionalizados del poder.

Esta realidad sería contraria a lo que el propio presidente Miguel de la Madrid argumentaría en su discurso del quinto informe de gobierno, el 1° de septiembre de 1987, a saber:

Toda reforma, para que sea duradera y arraigue en la sociedad, necesita ser analizada, discutida y criticada por todos los grupos sociales. Por eso, las reformas a los preceptos constitucionales relativos a la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la promulgación de un nuevo Código Federal Electoral, surgieron de una amplia consulta popular, en la que intervinieron partidos y asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Se escuchó a todos los grupos, quienes gozaron de irrestricta libertad para expresar y defender ideas y posiciones. A todos se consultó y la mayoría decidió. Así funcionan las democracias (De la Madrid, 1987).

Igual de discordantes serían las actuaciones del titular del ejecutivo federal en correspondencia con la realidad demandante de participación democrática y representación de los habitantes de la ciudad. En su discurso enunciado durante la exposición de motivos de la reforma constitucional emanada de la mencionada consulta, argumentaría que: “La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la Revolución, por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social y el desarrollo independiente” (Barquín, 2002, p. 165).

Desafortunadamente, la posibilidad de reconocer el derecho a un sufragio efectivo no tomaba en cuenta a los capitalinos, pues como ya se vio, la reforma constitucional de aquel año sólo consideró generar un organismo de gestión y representación parcial que diera cause a las demandas imperantes de la ciudad, como lo fue la ARDF.

Esta posición de mantener la longeva supresión del derecho de los habitantes de la ciudad para participar y elegir a sus gobernantes -so *pretexto* de la condición jurídica del Distrito Federal- lo expresó claramente sin admitirlo, en la exposición de motivos que dio paso a crear la entonces ARDF, al establecer que:

Los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que en contrario se afirma, disfrutan de derechos políticos y no se encuentran privados de ellos,

sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal (De la Madrid, 1987).

Por lo que agregaría, de manera rotunda, que era imposible que el Distrito Federal fuera un estado libre y autónomo en el que se pudiera elegir directamente a su gobernador, diputados al congreso local y a los presidentes municipales y ayuntamientos (Carmona 2023).

Asimismo, en un acto de menoscabar la demanda popular de representación y participación democrática de los grupos de la sociedad civil, aludió que quienes habían realizado la propuesta arriba referida, eran solo expresiones del “interés de minorías ciudadanas”, lo cual terminaba de enterrar la posibilidad de reconocer plenamente el derecho a participar, a votar y a ser elegido.

Por su parte, en lo que respecta a la ARDF mucho hemos dicho ya sobre su conformación y objetivo, así como su importancia en la amplitud participativa que significaba para los habitantes de la ciudad quienes, por primera vez, elegían libre y secretamente un órgano de representación local. La existencia de la ARDF, significó el fin de una etapa de absoluta supresión por parte del Estado mexicano, sobre el derecho a participar, a votar y ser elegido, no obstante, esto no quería decir que el Estado había tenido la voluntad plena de reconocer y homologar los derechos políticos de los capitalinos con respecto a los de otros habitantes de los estados del país.

Lo anterior, se evidenció claramente con el no reconocimiento de las facultades legislativas para esta incipiente asamblea, lo cual se justificaba con la condicionante que presuponía el *status* jurídico del Distrito Federal, por lo que con esto apenas se abrían los canales para una participación social de la ciudadanía,

no así, una participación política efectiva basada en el derecho de gobernarse, así como el de designar y remover libremente a sus propios representantes.

Con esto se pretende perfeccionar la democracia en el Distrito Federal. La reforma de 1987 elevó a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, ya que son éstos quienes mejor conocen los problemas y carencias en obras y servicios (Barquín, 2002, p. 202).

3.2.2. REFORMA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: PLEBISCITO CIUDADANO DE 1993

La segunda reforma, la de 1993, se daría en un contexto de desavenencia para el gobierno federal en turno, marcado por la denominada “caída del sistema” en medio de la sospecha del fraude de 1988 cuyo acontecimiento puso en grave crisis la legitimidad del sistema electoral mexicano y alejó la -de por sí- aletargada transición democrática.

En aras de recomponer el rumbo electoral y legitimar el ejercicio del poder, el gobierno salinista impulsó una serie de medidas constitucionales, con la intención de dar certeza, imparcialidad, transparencia y legalidad a las elecciones federales subsecuentes, las cuales desembocarían en la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que, a su vez, ordenaría la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990.

Este antecedente serviría de base para que el Estado mexicano impulsará una serie de medidas tendientes a reformar el gobierno de la Ciudad de México. “Presionado por la creciente demanda democratizadora (nacional e internacional)”, el entonces regente del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís en su comparecencia ante la ARDF en abril de 1991, pondría en la mesa la propuesta de *Reforma de Gobierno de la Ciudad de México* cuyo objetivo era:

“una reforma política de la justicia y la seguridad pública, una reforma de los mecanismos de participación ciudadana, así como administrativa” (Sánchez, 2000, p. 79).

Contrario a las audiencias públicas que el Estado mexicano planteó previo a la reforma de 1987, en esta ocasión, y por primera vez en la historia de la ciudad, se organizaría y convocaría -de manera independiente al gobierno- por nueve asambleístas de diversas facciones políticas, a un plebiscito ciudadano a realizarse en marzo de 1993, bajo tres preguntas fundamentales: la primera, con relación a la creación del estado 32; la segunda, sobre la posibilidad de tener para el Distrito Federal un Congreso Local; y la tercera, sobre la elección, por voto, de las autoridades capitalinas (Hernández & Arceo, et al., s.f.).

El plebiscito fue un acontecimiento fundamental en la vida política y democrática de la ciudad, pues no sólo se realizó con éxito (pese a las trabas de algunos integrantes del partido oficial y el silencio de algunos de los principales partidos opositores como el PAN) sino que se demostró que, al margen del poder, los capitalinos tenían la capacidad de organizarse y exigir las demandas más sentidas que les permitieran encaminar su representación y participación política.

La intención de realizar la consulta fue la de “desatorar” y complementar las negociaciones partidistas en torno a la propuesta, y al mismo tiempo, “someter a la opinión pública las alternativas de reforma política al Distrito Federal” (Álvarez, 2016). Y es que a palabras expresas del entonces diputado priísta Demetrio Sodi de la Tijera existían “diferencias irreconciliables” entre la oposición y el propio gobierno, lo que ponía en riesgo la realización de la reforma.

[...] dichas diferencias consistían en que, mientras los partidos políticos de oposición planteaban la necesidad de crear el estado 32 con las implicaciones de elección directa de gobernantes, creación del congreso local y municipios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno insistían en las inconveniencias de convertir al Distrito Federal en un estado, así como de realizar elecciones directas del jefe del Departamento y delegados políticos” (Hernández & Arceo, et al., s.f., p. 128).

Como se puede apreciar el comportamiento de los agentes del Estado eran de absoluta negación al reconocimiento del derecho a participar, a votar y ser elegido, soslayando el clamor generalizado de reconocimiento a la soberanía popular de la población capitalina, la cual debía expresarse por las vías políticas y de representación democráticas simétricas a las de los demás estados del país.

A este respecto, los resultados de la consulta serían demoledores, a saber: con una participación de cerca de 331 mil personas, en lo referente a la elección de autoridades, el 84.8 por ciento (280 mil 499) votó a favor; en lo relativo a que la ciudad tuviera su propio congreso local, el 84.3 por ciento (278 mil 459) votó a favor; mientras que en lo que se refiere a la creación del estado 32, el 66.9 por ciento (221 mil 449) votaron a favor de la propuesta (Hernández & Arceo, et al., s.f.).

El plebiscito, en términos generales, se convirtió en una consulta notable porque cumplió con sus objetivos: conocer la opinión de la ciudadanía, movilizar y organizar un proceso independiente y dar una lección al gobierno de cómo ganar credibilidad y garantizar transparencia en las votaciones. Los assembleístas convocantes sintetizaron que el plebiscito le había dado el valor e importancia al voto ciudadano, por lo que exigía al Congreso de la Unión respuesta para la aprobación de una reforma política integral, que democratice la elección de los gobernantes y dote a la ciudad de un gobierno propio y autónomo (Hernández & Arceo, et al., s.f., p. 137).

Sin embargo, con todo y la demostración ciudadana ejemplar de participación política que emanó del plebiscito, sus resultados “no incidieron de manera directa en la propuesta presentada a la ARDF” (Álvarez, 2016), lo cual se

puede verificar con las modificaciones realizadas a la constitución en donde la reforma únicamente consideró la *elección indirecta* del jefe de gobierno por parte del presidente de la República (en conjunto con los miembros de la asamblea, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría) aún cuando la expresión ciudadana demandó su elección directa para ese mismo año (Santiago, 2003).

Asimismo, cuestiones no menores que tuvieron un impacto sustantivo - aunque lento- en el reconocimiento del derecho a participar, a votar y ser elegido, fueron la ampliación de facultades de la ARDF, las cuales a partir de 1994 ya consideraría funciones legislativas; el establecimiento de los denominados Consejos Ciudadanos; y, la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en 1994, que representaría el comienzo de la descentralización de funciones de la administración pública del Distrito Federal (Sánchez, 2000).

3.2.3. ACUERDO POLÍTICO NACIONAL DE 1996 Y EL RECONOCIMIENTO POR VEZ PRIMERA DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO

Este patrón estructural y sistemático de conducta del Estado mexicano cambiaría totalmente con la reforma constitucional de 1996. En la medida que la descentralización de la organización de los procesos electorales en lo nacional se iba dando, la exigencia en la capital suponía “poner a tiempo el reloj democrático” “con el resto del país” (Santiago, 2003, p. 156).

Aunado a lo anterior, el contexto de crisis económica, social y política que había dejado el fin del sexenio salinista, obligaron a los representantes del Estado a convocar -desde el primer día del nuevo gobierno de Ernesto Zedillo- un nuevo

acuerdo nacional de gran calado para establecer diversas reformas político-electorales que le dieran mayor amplitud, certeza y transparencia a los procesos democráticos subsecuentes.

Entre estos acuerdos se encontraba una nueva reforma política para el Distrito Federal, que sería determinante en el reconocimiento pleno del derecho a participar, a votar y ser elegido, de los capitalinos. De manera apremiante, mediante el titular de la Secretaría de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, se abrió paso a iniciar los acercamientos y sentar las condiciones para la participación de los partidos políticos en el denominado *Acuerdo Político Nacional*, en cuyo numeral 6, consideraba “impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía” (Andrade, 1997).

A diferencia de los procesos anteriores, este acuerdo político sería respetado y cristalizado en una gran reforma constitucional, es decir, en esta ocasión, el Estado mexicano no realizaría maniobras *gatopardistas* de simulación, exclusión y unilateralidad como las que ejerció con la denominada “renovación política” de 1986 y el plebiscito de 1993

Esta conducta del Estado mexicano la dejaría patente el mismo titular del ejecutivo federal en su discurso sobre la presentación de la reforma política en Palacio Nacional, en donde calificaría la reforma política al Distrito Federal como “un aspecto central” “que denota convicción, el compromiso y sus alcances democráticos”, en donde se “condensa el desarrollo de las instituciones políticas de representación y de gobierno”, con “la preservación de su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes de la Unión” (Zedillo, 1996).

Se acredita, así, que la propuesta que ha impulsado el Gobierno de la República, para la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal es perfectamente compatible con la acción de la Federación en esta demarcación bajo un régimen claro de distribución de competencias.

La cabal incorporación del Distrito Federal al desarrollo democrático del país comprueba que no hay razón ni interés legítimo para temer a la democracia y que no hay razón, ni interés legítimo, para soslayar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal (Zedillo, 1996).

Líneas más abajo, no sólo aceptaría la conducta del Estado -hasta ese momento- de coartar total o parcialmente los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, sino que corroboraría las premisas históricas de control e interés político sobre la capital por parte del grupo en el poder, mismas que fueron citadas en el comienzo de este análisis y que son base fundamental para explicar -también- la violación al derecho de autodeterminación referido en el capítulo anterior, al señalar que: “Con la reforma propuesta se superan los temores vanos y modificaciones medianas e insuficientes, que trataron de inhibir o diferir el pleno ejercicio democrático de la Capital (Sic) de la República” (Zedillo, 1996).

Con este tesón predispuesto por la máxima autoridad del Estado mexicano, se produciría, sin contratiempos, la reforma política de 1996 cuyas modificaciones significaron pasos agigantados en el proceso de amplitud de democratización política de la ciudad. La modificación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reconocería el derecho de participar, votar y ser elegido de los capitalinos, el cual les permitía designar al jefe de gobierno de la ciudad (antes regente del departamento) y a los diputados locales de la ALDF (antes ARDF).

Con esta nueva realidad, por primera vez en la historia, los capitalinos eligieron al primer jefe de gobierno de la ciudad proveniente de una fuerza opositora de izquierda y los diputados a la asamblea cuya correlación política favoreció al

mismo partido. La misma situación aconteció con la descentralización de las delegaciones políticas, lo cual trajo como consecuencia que en el 2000 la ciudadanía eligiera por primera vez a sus representantes de manera directa. En palabras de Santiago Castillo (2003): con esto se ponía fin al “desfase entre la forma de gobierno de la capital y el grado de politización de sus habitantes” (p. 155).

Luego de la reforma, nuevamente el titular del ejecutivo federal reconocería en su discurso del segundo informe de gobierno en 1996, la grave situación asimétrica y violatoria en la que se encontraron -durante años- los habitantes de la ciudad con la supresión de este derecho fundamental, al mencionar que:

Un rezago político particularmente grave y pertinaz ha sido la falta de democracia para elegir el gobierno del Distrito Federal. Por eso, desde que inicié el diálogo con las dirigencias de los partidos políticos, incluso antes de asumir la Presidencia de la República, me comprometí a impulsar una reforma que terminara con la restricción a los derechos políticos de la mayor concentración ciudadana del país.

[...] Ahora será derecho de los ciudadanos y no prerrogativa del Presidente de la República, decidir quién gobierna la capital del país y quién cada delegación [...] (Zedillo, 1996).

3.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA SUPRESIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO: EL CRECIMIENTO ELECTORAL DE LA OPOSICIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA ALTA POLITIZACIÓN DE LOS CAPITALINOS (1987, 1993 Y 1996)

Dado que el análisis del contexto político e ideológico que se realizó en el capítulo anterior (con relación a la violación del derecho a la libre determinación) se encuentra intrínseco al de la presente violación, por razones de eficiencia metodológica, lo impliqué -como se dijo en el comienzo- en “usos generales” (Ansolabehere, 2017) y vinculé con ciertos aspectos político-electorales distintos a

los ya abordados, con la finalidad de redondear el análisis y que éste -igualmente- retroalimente el de ambas violaciones, sin llegar a ser por demás reiterativo.

Y es que como se explicó en la periodización construida de los años 1987-2015 (véase Flores y Rangel, 2021) existe una vinculación entre los resultados electorales que enmarcaron los procesos de reforma constitucional analizados y las actuaciones del Estado en cada coyuntura de modificación. Es decir, dependiendo de la correlación de fuerzas políticas como resultante de los procesos electorales, el Estado contenía o limitaba la autonomía de la ciudad, lo cual implicaba lo mismo para el reconocimiento del derecho a participar, a votar y ser elegido.

Es fundamental señalar, que esta perspectiva de análisis debe integrarse a la luz de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que se desarrollaban en el complejo contexto del período, ya profundizados en el capítulo anterior, por lo que interpretarlo de manera aislada, se corre el riesgo de perder el sentido lógico conductual del Estado en cada proceso de reforma constitucional. Una vez previsto lo anterior, remitámonos pues, al asunto en cuestión.

El período en el que se encuentra enmarcado el contexto de la violación que se analiza -como se vio en el capítulo anterior- estuvo caracterizado por una relación persuasiva de poder (véase Flores y Rangel, 2021) ejercida desde la cúpula del Estado con relación a las fuerzas opositoras. La sucesión de acontecimientos que se dieron durante las tres reformas constitucionales, tuvo como eje una secuencia persistente de crisis agudas (políticas, sociales, económicas y electorales) que desembocaron en un debilitamiento progresivo del partido hegemónico, y con ello, su imposibilidad de conservar el poder.

Los cambios graduales en las correlaciones de fuerzas políticas, permitieron el avance progresivo en la legislación a través de mejoras de los instrumentos jurídicos y la creación de un marco institucional autónomo que diera certeza, legitimidad y transparencia a los procesos electorales, aunado, por supuesto, al clamor generalizado de transformar el sistema político en vías reales más representativas y democráticas. Ante esto, el viejo régimen autoritario y centralista fue decayendo hasta su extinción en el año 2000.

Sin embargo, este aletargado proceso de transición democrática que se vivió durante los últimos trece años del siglo XX, representó un arduo y sinuoso camino difícil de transitar. En el caso de la ciudad, el control político que ejercieron históricamente las cúpulas del Estado mexicano sobre el territorio y su población, se fueron desvaneciendo lentamente.

El carácter antidemocrático del régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, social y económicos. La demanda genérica por la democratización de la capital fue cobrando fuerza. Siendo una demanda tradicional de los partidos de oposición y de algunos sectores de intelectuales y académicos, se extendió a movimientos y organizaciones sociales e incluso a sectores del PRI y del propio gobierno (Sánchez, 2000, p. 79).

Y es que este control político obedecía a un “interés político” sobre la ciudad (Nava, 2003) que el Estado ocupó como directriz -so *pretexto* de su condición jurídica- para suprimir el derecho a participar, a votar y a ser elegido de sus habitantes. Si bien, este “interés” lo pudimos evidenciar claramente con la profundización del análisis del contexto del capítulo anterior, a esto habría que añadirle otro factor fundamental en la motivación del grupo en el poder para contener o conceder más autonomía a la ciudad, y con ello, el ejercicio pleno de este derecho fundamental: me refiero a la evolución político-electoral de las

fuerzas partidistas antagónicas en los diferentes procesos electorales de aquellos años, mismos que serán determinantes en el futuro posterior del sistema político mexicano, tanto por la denominada “alternancia política” del año 2000, como por el arribo al poder de un partido de izquierda en el 2018.

Así pues, previo a la reforma de 1987, el régimen político priista se encontraba en serios predicamentos. El estallido social producto de la ineficiencia gubernamental ante los desastres producidos por el terremoto; la división del partido hegemónico; las crisis económicas recurrentes de la década y la incipiente transición al modelo neoliberal, obligaron al Estado a aperturar espacios de representación -limitada- para los habitantes de la ciudad.

La creación de la ARDF supuso ser la punta de lanza del proceso de transición democrática de la ciudad, no obstante, esta aparente intención del Estado de satisfacer las demandas ciudadanas mediante la “concesión” de espacios de representación efectiva, en la realidad se traduciría en todo lo contrario: no sólo limitaría las facultades del órgano recién creado a aquellas de mera gestión, sino que, además, se impondría una dinámica de control absoluto, en virtud de que el partido oficial sobrerrepresentaba abominablemente en 51.5 por ciento la mayoría de los escaños de la Asamblea para 1988, lo cual reducía su labor a una mera simulación democrática

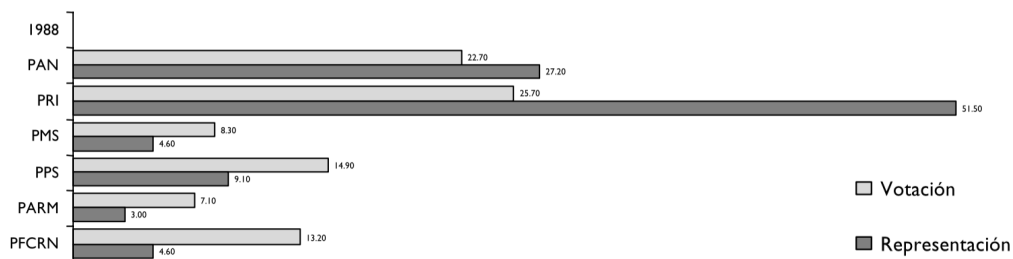
CUADRO 1
ARDF. RELACIÓN VOTOS/ESCAÑOS
1988

Año	Partido	Votación (%)	Escaños			Representación (%)
			MR	RP	Total	
1988	PAN	22.7	13	5	18	27.2
	PRI	25.7	24	10	34	51.5
	PMS	8.3	0	3	3	4.6

	PPS	14.9	3	3	6	9.1
	PARM	7.1	0	2	2	3
	PFCRN	13.2	0	3	3	4.6

FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 276.

GRÁFICA 1
ARDF. VOTACIÓN/REPRESENTACIÓN
1988



FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 280.

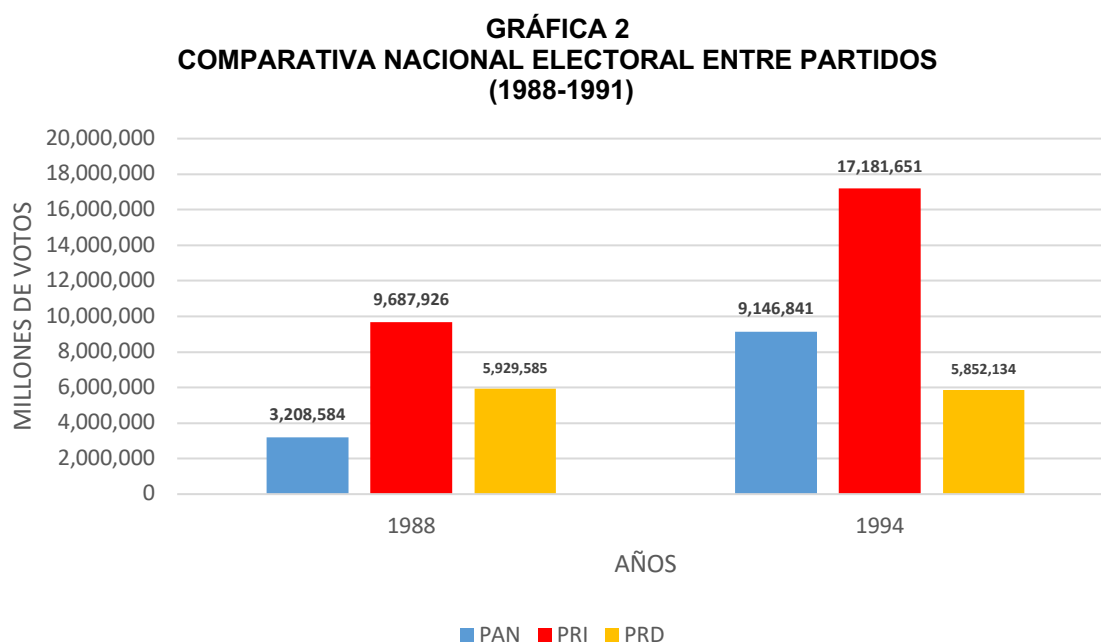
Al respecto, Mirón Lince (2003) establece que esta situación aumentó la inconformidad de los ciudadanos, dado que no reflejó los resultados de derrota que había obtenido el entonces candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari en el Distrito Federal, por tal motivo, se cuestionó “la legitimidad de la estructura de gobierno capitalino” justamente porque provenía de la designación del candidato perdedor.

Los focos de alarma del partido hegemónico se encendieron en el Distrito Federal como en ninguna otra parte, ya que el candidato del incipiente PRD había obtenido una votación muy alta (el doble que la del PRI), la cual en virtud del grado de politización de los capitalinos significaba una amenaza para los procesos electorales subsecuentes.

La ARDF movilizó a las fuerzas locales y adquirió verdadero sentido en 1988, cuando entró propiamente en funciones ante el proceso electoral de ese año, y se convirtió en la arena de la lucha política local. Los resultados de los comicios y el efecto de la intensa movilización que acompañó éstos

permitieron vislumbrar de cerca la posibilidad de la alternancia política y fortalecieron en el país y la capital la presencia de los partidos de oposición (FDN y PAN), lo que representó un fuerte empuje para la validación y legitimación de la lucha electoral ante la ciudadanía (Álvarez, 2016).

Igualmente, el PAN también vería un incremento político-electoral considerable, tanto, que le alcanzaría para obtener por primera vez en la historia, la gubernatura de Baja California en las elecciones de 1991. Esta situación de amenaza al poder político del partido hegemónico se puede ver claramente en el crecimiento electoral de la oposición de las elecciones de 1988 a 1994, tal y como se muestra a continuación:



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 137.

Más allá de mirar las cifras de crecimiento del propio PRI, las cuales se explican -en gran medida- por el fenómeno que representó el asesinato de Luis Donaldo Colosio (véase Flores y Rangel, 2021) nótese el crecimiento exponencial del PAN al pasar de 3 millones 208 mil votos en 1988 a 9 millones 146 mil en

1994. Por su parte, el PRD no tendría el mismo nivel de incremento, sin embargo, es de resaltar que éste se mantiene estable pues pasó de 5 millones 929 mil votos en 1988 a 5 millones 852 mil en 1994.

Para la reforma de 1993, el panorama político no era tan distinto al que prevalecía cinco años atrás. En medio de una crisis de legitimidad que había dejado consigo la sospecha de fraude electoral cometida en las históricas elecciones de 1988 y el vertiginoso transe al modelo neoliberal, obligaría al Estado a formular una nueva reforma bajo la dinámica “del diálogo”, “la negociación y los consensos interpartidarios” en cuya estrategia la ciudad sería parte fundamental (Mirón, 2003).

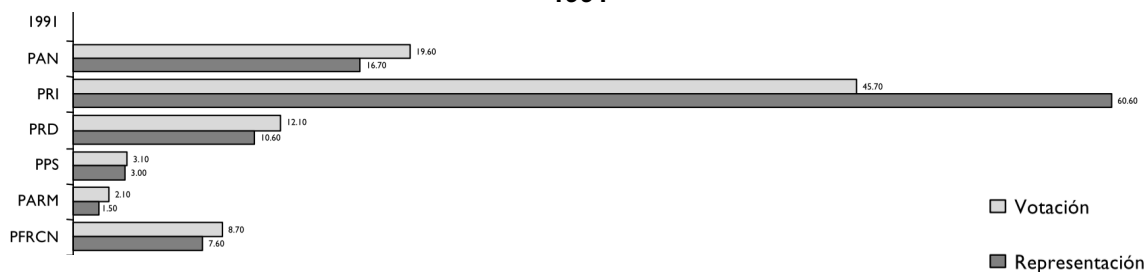
Para este momento, se volvería a repetir el control político absoluto sobre la ARDF, con las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI nuevamente había obtenido niveles de sobrerrepresentación con el 60 por ciento de los escaños de la asamblea, mientras que los partidos más notables de la oposición como el PAN y el PRD apenas obtenían juntos, casi el 27 por ciento.

CUADRO 2
ARDF. RELACIÓN VOTOS/ESCAÑOS
1991

Año	Partido	Votación (%)	Escaños			Representación (%)
			MR	RP	Total	
1991	PAN	19.6	0	11	11	16.7
	PRI	45.7	40	0	40	60.6
	PRD	12.1	0	7	7	10.6
	PPS	3.1	0	2	2	3
	PARM	2.1	0	1	1	1.5
	PFRCN	8.7	0	5	5	7.6

FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 276.

GRÁFICA 3
ARDF. VOTACIÓN/REPRESENTACIÓN
1991



FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 280.

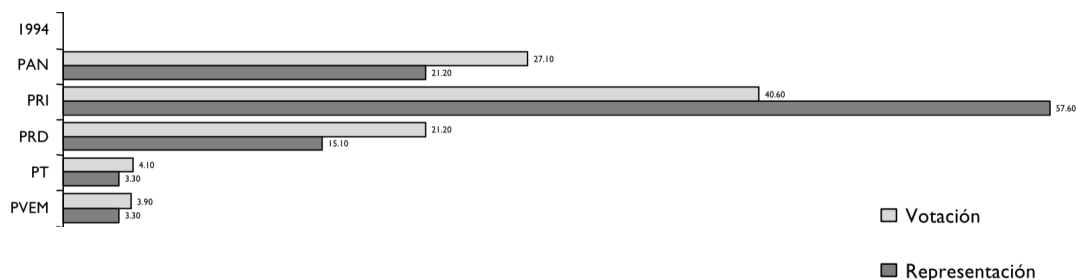
Esta simulación democrática que prevalecía en la ARDF, con todo y que la reforma constitucional le había ampliado facultades de índole legislativa, se repetiría con la elección de 1994, en donde el control absoluto del PRI se reflejaría con la sobrerrepresentada cifra de 57.6 por ciento del total de los escaños en la asamblea, no obstante, el PAN y el PRD avanzarían incrementando sus escaños: el primero, al pasar de 11 a 14; y, el segundo de 7 a 10, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
ARDF. RELACIÓN VOTOS/ESCAÑOS
1994

Año	Partido	Votación (%)	Escaños			Representación (%)
			MR	RP	Total	
1994	PAN	27.1	2	12	14	21.2
	PRI	40.6	38	0	38	57.6
	PRD	21.2	0	10	10	15.1
	PT	4.1	0	2	2	3.3
	PVEM	3.9	0	2	2	3.3

FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 276.

GRÁFICA 4
ARDF. VOTACIÓN/REPRESENTACIÓN
1994

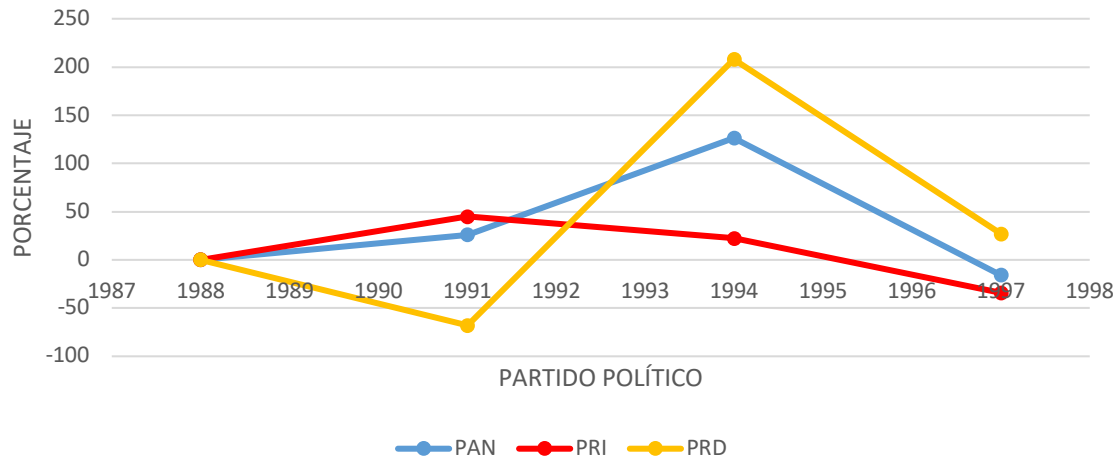


FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, p. 280.

Este incremento político-electoral de la oposición, se daría en consonancia a las modificaciones constitucionales impulsadas en el marco de esta relación persuasiva, por lo que, las condiciones políticas en las que sostenía el viejo régimen autoritario del partido hegemónico, eran de suma fragilidad y de inevitable caída.

Esto lo podemos verificar con la evolución del crecimiento electoral de 1988 a 1997 entre las principales fuerzas políticas, en donde se nota con claridad un ascenso importante de las principales fuerzas antagónicas de oposición (PAN y PRD) con relación al partido hegemónico, el cual vería -inevitablemente- su deposición del poder en el año 2000.

GRÁFICA 5
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ELECTORAL NACIONAL ENTRE
PARTIDOS
(1988-1997)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, P. 141.

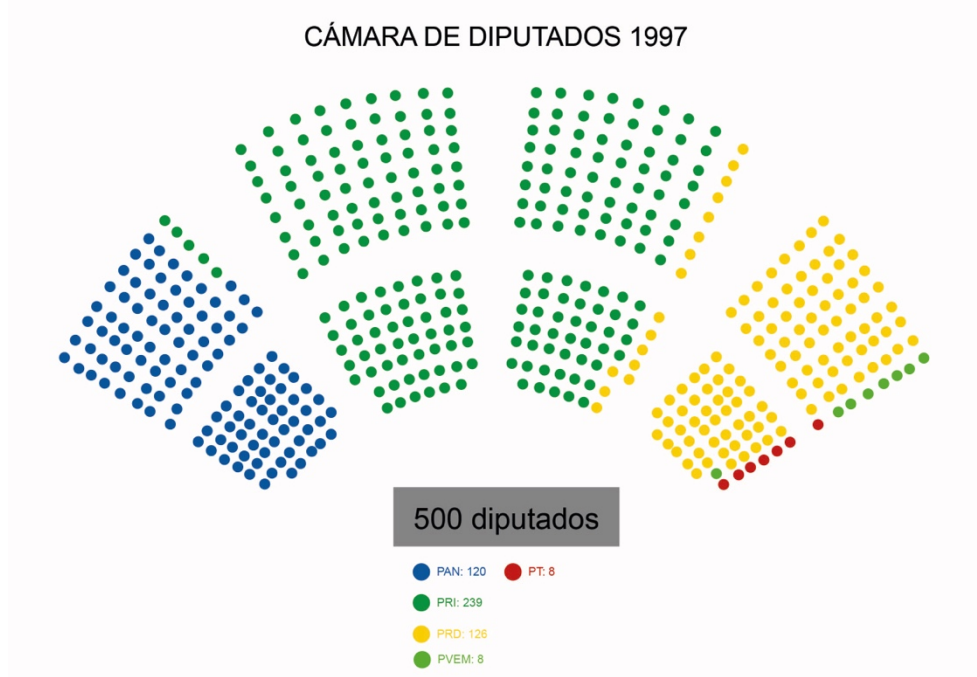
En función de esta tendencia y en medio de un clima de efervescencia social que había explotado en el sureste del país con el levantamiento del EZLN, así como la crisis económica del fin de sexenio que ponía contra las cuerdas al gobierno de Zedillo, se daba la última reforma constitucional de 1996.

Para ese momento, toda esta suma de factores, repercutiría en una agudización de la relación persuasiva de poder entre grupos, en donde la concesión no era una opción sino un acto de sobrevivencia política. Claro ejemplo de esto, lo expresó Ernesto Zedillo en su discurso de toma de protesta frente al Congreso de la Unión en 1994, a saber:

[...] la Nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación políticas de impredecibles dimensiones (Zedillo, 1995).

La tan ansiada -pero muy pasmada- transición democrática que exigían las fuerzas políticas y civiles opositoras desde 20 años atrás, se hacían evidentes con la pluralidad partidista que reflejaba la realidad en el Congreso de la Unión, las gubernaturas del país y los congresos locales para la elección de 1997, año posterior en donde se reconocería plenamente el derecho a participar, a votar y ser elegido.

GRÁFICA 6
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (1997)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 143.

MAPA 1

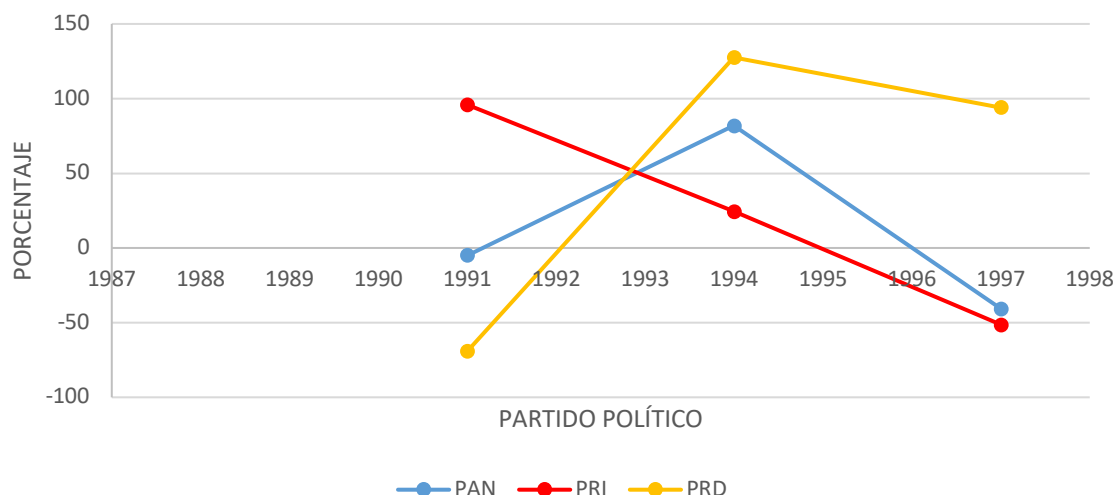
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA (1997)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 144.

La amplitud democrática que presuponía el reconocimiento de autonomía y derechos políticos plenos para los capitalinos, lograba diluir el “interés político” del Estado anulando -por lo menos electoralmente- el control de la ciudad. Si miramos la siguiente gráfica que muestra la evolución del crecimiento electoral de los partidos en la ciudad, podemos dar cuenta el nivel de superioridad que tuvo el PRD por encima del PAN y el PRI como en ningún otro estado del país.

GRÁFICA 7
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ELECTORAL ENTRE PARTIDOS EN LA
CDMX
(1991-1997)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, P. 140.

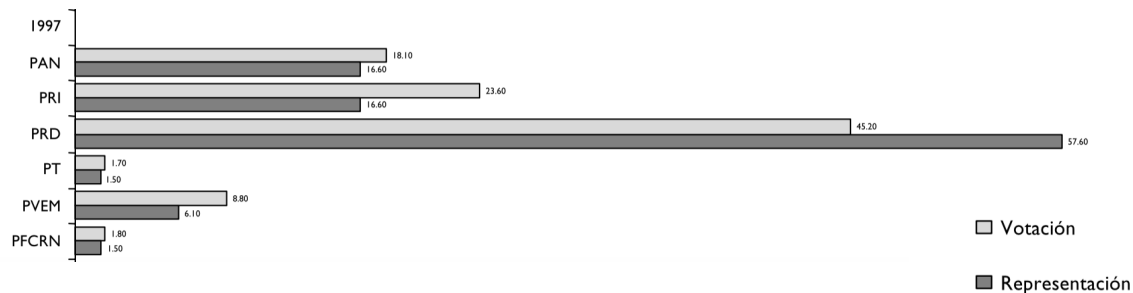
Esta politización e inquietud participativa de los capitalinos fraguada en la década de los 80, finalmente veía consagrado su reconocimiento a participar, a votar y a ser elegido para la elección de 1997, en donde por primera vez, elegirían a su propio gobernante y decidirían de forma efectiva a sus representantes en la ALDF, lo cual -ahora si- sería congruente con los resultados obtenidos:

CUADRO 4
ALDF. RELACIÓN VOTOS/ESCAÑOS
1997

Año	Partido	Votación (%)	Escaños			Representación (%)
			MR	RP	Total	
1997	PAN	18.1	2	9	11	16.6
	PRI	23.6	0	11	11	16.6
	PRD	45.2	38	0	38	57.6
	PT	1.7	0	1	1	1.5
	PVEM	8.8	0	4	4	6.1
	PCRN	1.8	0	1	1	1.5

FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, P. 276.

GRÁFICA 8
ALDF. VOTACIÓN/REPRESENTACIÓN
1997



FUENTE: Tomado de Mirón, 2003, P. 280.

Como podemos dar cuenta, era fundamental incorporar esta variable sobre la correlación de fuerzas políticas en el contexto de la violación de este período, en virtud, de que podemos evidenciar la conexión existente entre los resultados de cada elección y la actuación del Estado en torno a las coyunturas de las modificaciones constitucionales respectivas. Es decir, en la medida que la oposición ganaba fuerza en cada comicio electoral, el Estado concedía mayores posibilidades al reconocimiento del derecho a participar, a votar y ser elegido, lo cual se circunscribía en la situación política, económica y social particular de cada coyuntura.

En este sentido, el Estado actúo con estricto apego a sus propios intereses, así como al control político que manejaba sobre la ciudad, pasando por alto, el reconocimiento de los derechos políticos de una sociedad civil organizada que emergió de la tragedia y de la falta de representatividad. Aun así, con todo esto, el Estado no concedió el reconocimiento pleno por obligación y responsabilidad consentida, sino porque era insostenible mantener incólumes sus propios

intereses, la emergencia de la realidad política y social lo habían rebasado, se habían encargado de desvanecerlos por completo.

3.4. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA: “CONSPIRACIÓN SISTEMÁTICA Y SILENCIOSA” CONTRA EL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO

Como se ha expresado en reiteradas ocasiones, la violación del derecho humano a participar, a votar y ser elegido de los capitalinos, se encuentra íntimamente ligado con la histórica condición jurídica de la Ciudad de México. A medida que se fue centralizando el poder político y jurídico de la capital a los poderes federales, también se fueron suprimiendo los derechos políticos de sus habitantes.

Mario Espinosa refiere que la historia de la participación ciudadana institucionalizada se interpreta como “una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México” (2004, p. 10).

Esta “conspiración sistemática y silenciosa” data desde 1928, cuando se aprobó la llamada Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), a través de la cual, al decretar la desaparición del régimen municipal y asentar la responsabilidad directa del titular del ejecutivo federal sobre el entonces Distrito Federal, se establecieron “las bases para consolidar un modelo de participación exclusivamente corporativo y políticamente controlado” (Espinosa, 2004, p. 11).

Junto con esta decisión constitucional se crearon dos órganos de participación ciudadana: el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) y

los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD) cuyo fin era fortalecer los vínculos entre ciudadanos y autoridades para contribuir en las funciones del gobierno. Sin embargo, estos órganos de participación, además de subordinarse corporativamente al gobierno de la ciudad, también, fueron creados con el propósito de disminuir los conflictos políticos que pudiera suscitarse.

[...] la supresión del régimen municipal cristalizada (sic) en la LODFTF marcó el origen de un régimen autoritario en el que se forzó la centralidad de la figura presidencial; se conculcaron los derechos políticos de sus habitantes; se despolitizó el ejercicio del gobierno de la capital y comenzó el proceso de institucionalización y corporativización de la participación ciudadana (Espinosa, 2004, p. 13).

Durante 60 años posteriores a la reforma de 1928, y hasta la de 1987, la LODFTF sufrió tres modificaciones sin mayor trascendencia: una en 1941, en donde se suprimieron los CCD y al CCCM se le modificó para limitarlo como órgano consultivo bajo las decisiones del jefe de gobierno; otra, en 1970, en la cual se crearían nuevas figuras de representación ciudadana: junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana; y, por último, la de 1978, en donde se introdujo la figura del referéndum y la iniciativa popular.

No obstante, pese a estar fuertemente influenciado por la movilización estudiantil de 1968, estos organismos seguían siendo “espacios institucionalizados” “desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno”, por lo que se convirtieron en “órganos corporativos y clientelares” que se burocrataron e instituyeron nuevas formas de control, subordinadas a la estructura gubernamental (Espinosa, 2004, p. 15). Por su parte, la figura del referéndum y la iniciativa popular, introducidas en el capítulo

sexto, no tuvieron mayor impacto debido a sus limitaciones estatutarias y su falta de instrumentación.

Mención aparte merece la multirreferida reforma de 1987 que da creación a la primera ARDF. Esta modificación vendría a concluir el primero de dos subperíodos (véase Rodríguez, 2000) de la evolución política-jurídica del Distrito Federal en lo relativo a la participación ciudadana institucionalizada.

Y es que, más allá de que este cambio represente la reducción de esta etapa de corporativización de la participación ciudadana y la supresión del derecho a participar, a votar y ser elegido, también podemos considerarla como bisagra del modelo democrático participativo y de la restitución de los derechos políticos de los capitalinos que estaba por acontecer en la década de los 90.

Sin embargo, como se ha visto a lo largo de este análisis, la importancia de la primera ARDF representó una concesión del Estado para contener la efervescencia social que vivía la capital en esos años, es decir, con la primera elección de sus asambleístas se daba cauce institucional a las demandas de representación de las fuerzas opositoras.

Aunque con mecanismos de simulación democrática determinados por la sobrerrepresentación de las “organizaciones gremiales o sindicales controladas por el PRI”, así como una subordinación completa a los poderes federales, la ARDF logró “institucionalizar la gestoría y la atención a las demandas ciudadanas” (Espinosa, 2004, p. 20).

Así pues, vendría la última etapa y la más importante de esta evolución jurídica de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad: la de las reformas de 1993 y 1996. Como ya se ha explicado, las reformas previas a la gran reforma

de 1996, tuvieron modificaciones sustanciales que encaminaron la transición democrática y la restitución de los derechos políticos de los capitalinos.

Esta serie de cambios, partirían de la abrogación de la LODFTF y la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) como producto de reconocer a la ciudad como una “entidad federativa”.

Más tarde, la ARDF tendría su segunda transformación, la cual es una de las más importantes hasta antes de la reforma de 2015, al constituirse como órgano de gobierno local en conjunto al regente y al Tribunal Superior de Justicia. Esta condición distinta, le reestructuraría y le atribuiría facultades legislativas, por lo que cambiaría de nombre a Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Con estos cambios facultados a la ahora ALDF, la elección del jefe de gobierno capitalino se haría de manera indirecta, como ya se ha apuntado en diversas ocasiones a lo largo de esta investigación. No obstante, la ampliación de facultades de la ALDF le permitiría crear en 1995, otro de los cambios en el reconocimiento del derecho a participar, a votar y ser elegido: la constitución y elección directa de los denominados Consejos Ciudadanos emanados de la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los Consejos Ciudadanos serían órganos de representación vecinal que se elegirían mediante voto directo por la ciudadanía. Establecidos en cada delegación política, tenían facultades relativas a: intervenir en la gestión de supervisión, evaluación y aprobación del Programa Operativo Anual (POA) delegacional; representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales, así como apoyar el desarrollo de programas delegacionales en materia de

seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales (Espinosa, 2004).

Aunque importantes por la figura política de representación que significaban, los Consejos Ciudadanos nacieron en medio de un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley, acelerado por la mayoría priísta en la asamblea, con la finalidad de legitimar la gobernabilidad del presidente en la ciudad. La implementación de los consejos supondría un interés superlativo de la ciudadanía que demandaba mayor y mejor representación, sin embargo, en su primera elección sólo acudiría a las urnas el 20 por ciento de la población empadronada, cuando el Distrito Federal era una de las entidades que más había registrado niveles altos de votación durante los últimos 25 años (Peschard, 1997).

[...] aunque la reforma política del DF, iniciada con las modificaciones Constitucionales de 1993 y cristalizada en el EGDF de 1994 y la LPCDF de 1995, permitió una apertura en los canales de representación y de participación ciudadana de la capital, la estructura jurídico-política del gobierno capitalino conservó sus rasgos distintivos tradicionales (Espinosa, 2004, p. 25).

Pese a todas estos avances -parciales y controlados por el Estado- en la transición democrática de la ciudad y el reconocimiento de los derechos políticos plenos de sus habitantes, aún faltaban cosas por determinar. Estos pendientes se agotarían hasta la última reforma del período en 1996, en la cual se lograría cambiar la estructura jurídico-política del Distrito Federal.

La reforma de 1996 evidenciaría lo que aquí se ha apuntado ya desde el comienzo de este capítulo: la relación intrínseca entre el derecho a la autodeterminación y el derecho a participar, a votar y ser elegido. Dicho con otras palabras, el reconocimiento del derecho a participar, a votar y a ser elegido para

los capitalinos no hubiera sido posible, sí la autonomía en la condición jurídica de la ciudad no se habría modificado.

En este sentido, esta gran reforma traería de regreso los derechos políticos de los habitantes de la ciudad desde aquel lejano 1928 en que fueron suprimidos, en gran medida porque el gobierno del entonces Distrito Federal ya no dependería -exclusiva y subordinadamente- de los poderes federales, por lo que su conducción y organización quedaría a cargo de los recién reconocidos órganos locales ejecutivo, legislativo y judicial.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del carácter local, en los términos de este artículo.

[...]

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 (Decreto, 1996).

A razón de lo anterior, a partir de 1997, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los diputados de la ALDF, serían elegidos -por primera vez- democráticamente mediante voto libre, directo y secreto, por lo que ambos contarían con su “propia base de legitimación popular” (Peschard, 1997). Lo mismo sucedería con los jefes delegacionales de los 16 órganos político-administrativos, los cuales a partir del año 2000 sería elegidos directa y libremente por la ciudadanía.

3.5. VIOLACIÓN SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: RÉGIMEN ANTIDEMOCRÁTICO, POLÍTICAMENTE JERARQUIZADO Y ALTAMENTE AUTORITARIO QUE DESPOLITIZÓ A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD

La violación del derecho a participar, a votar y ser elegido en este período que se analizó, se dio de manera estructural y sistemática. Antes de remitirnos a

los patrones de conducta del Estado que evidencian su comportamiento estructural y sistemático violatorio de este derecho humano fundamental, es prudente señalar por qué no se considera una violación masiva.

Pese a que hemos reiterado a lo largo de este capítulo que existe una relación intrínseca entre el derecho de libre determinación y el que se analiza, en donde el reconocimiento del primero lleva inevitablemente a la posibilidad del ejercicio del segundo, así como que ambos se circunscriben -casi- en los mismos patrones conductuales del Estado en un contexto completamente afín, existe una diferencia fundamental entre ambos: la cualidad *jus cogens* inmanente al de la libre determinación.

Como se vió en el capítulo anterior, el derecho de libre determinación posee esta cualidad *jus cogens* que lo sitúa como derecho imperativo de posición jerárquica superior, indispensable para el disfrute pleno de todos los demás derechos, entre los que -por supuesto- se incluye el de participar, votar y ser elegido.

Si bien es cierto, que este derecho político se vincula con diversas libertades individuales como la de expresión, opinión o asociación imprescindibles en una democracia, también es verdad que: su alcance subjetivo se restringe a una prerrogativa focalizada a los ciudadanos; al no ser absoluto, posee limitantes que el Estado puede establecer sin menoscabar los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad; y al no tener *numerus clausus* estas restricciones, se pueden reglamentar por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez

competente, en proceso penal, tal y como lo señala el artículo 23. 2 de la Convención Americana.

En este sentido, estamos hablando de dos derechos, que si bien fundamentales en el desarrollo de toda vida en democracia, son opuestos en importancia y como precondition necesaria para el desarrollo pleno de otros derechos, por lo que su gravedad no es equiparable, con todo y que se hayan restringido durante casi 60 años.

Una vez establecido este punto, pasemos a su clasificación sistemática. Aunque la clasificación sistemática se vincula a menudo con la masiva y bajo la lógica de que no existen elementos para catalogarla como tal, no obstante, no se puede soslayar su magnitud amplia. El simple hecho de que a millones de personas se les hayan negado sus derechos políticos fundamentales durante 60 años, no es un hecho menor que se deba minimizar.

Por esta razón, es fundamental precisar el actuar planificado, deliberado y estructurado del Estado mexicano para suprimir este derecho político a los habitantes de la ciudad, basado en el centralismo y el autoritarismo que perduró durante más de 60 años hasta la restitución gradual de este fundamental derecho en 1996.

Como se pudo verificar en los apartados anteriores, la intención de los agentes que controlaban el Estado desde aquel lejano 1928 y hasta 1996 -incluso reconocida por el presidente Ernesto Zedillo en la reforma del mismo año- era someter a la población y al territorio de la Ciudad de México a un mando autoritario y altamente centralizado cuyo objetivo era el “control político” por medio de la despolitización de sus habitantes.

El objetivo más importante del Estado para diseñar y mantener un régimen antidemocrático en el Distrito Federal, diferenciado con el de otras entidades, obedecía al interés de la ciudad como “centro de poder”, en virtud de su histórico protagonismo económico, administrativo, cultural y político a nivel nacional. Esta situación resultó aún más apremiante durante las últimas cuatro décadas del siglo XX, cuando la ciudad vio emerger movimientos sociales que cuestionaron y pusieron en crisis la legitimidad del sistema político mexicano representado por el partido único.

Años más tarde, con la pluralidad partidista que lograron las diversas reformas electorales, la preocupación del régimen radicó en la correlación de fuerzas políticas resultante de los procesos electorales, en donde durante los últimos trece años del régimen vio un incremento exponencial de las fuerzas opositoras, lo cual agudizó los mecanismos de control y estrechó la relación de persuasión política con las fracciones partidistas.

Estos *instrumentos macro* que fueron las reformas políticas-electorales y con ello, las de la ciudad, sirvieron como mecanismos de contención al poder político emergente, al mismo tiempo, que contribuían al sostenimiento de la legitimidad del régimen. En este entendido, podemos establecer que las reformas de 1987 y 1993 cuya dinámica era conceder y/o contener la autonomía de la ciudad, formaron parte de un conjunto de acciones planificadas, deliberadas y estructuradas desde las más altas esferas del poder político y con la participación de los tres poderes federales del Estado mexicano, por lo que éstos, eran conscientes de las violaciones que se producían.

Ejemplo de esto, fue la desatención a las demandas de la sociedad civil organizada que se produjeron en ambas coyunturas, tanto con las mesas de diálogo como con el plebiscito, en las cuales cerró la participación a las fuerzas sociales emergentes -en el caso de la primera- y fue sordo totalmente a las peticiones ciudadanas -en el caso de la segunda-, en un acto de simulación democrática mediante el cual, el Estado impulsó modificaciones a la constitución para finalmente mantener todo igual. El mismo Mario Espinosa fue contundente al señalar que la negación a estos derechos políticos fue “una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México”.

Ahora bien, en lo que toca a la tipificación estructural, ésta comparte la misma precondition jurídica y política que se impuso durante años al derecho de libre determinación, me refiero al *status* jurídico de la ciudad. So *pretexto* de la -inmutable- condición jurídica como entidad perteneciente a la federación, la reforma de 1928 estableció el patrón estructural de violación al derecho a participar, a votar y ser elegido, al suprimir el sistema municipal y centralizar rigurosamente la administración pública de la ciudad al presidente del país.

Este diseño constitucional autoritario de subordinación perduró durante casi 60 años, por lo que el Estado mexicano no hizo nada para revertir esta condición estructural violatoria. Por el contrario, engendró figuras de simulación participativa como el CCCM y los CCD que lejos de cambiar la precaria condición antidemocrática de la ciudad, contribuyeron a fortalecer el sistema centralista y autoritario al constituirse en la realidad como figuras clientelares, corporativas y burocratizadas.

También, este diseño altamente subordinado y centralizado que se justificaba en su condición jurídica, estableció límites injustificados a este derecho político fundamental negándole la posibilidad de elegir a sus autoridades locales y a decidir sobre los asuntos que directamente les atañían. Por consiguiente, durante todos estos años, se excluyó a los habitantes de la ciudad de decidir sobre sus propios asuntos (ejemplo claro fue la inoperancia del régimen en el sismo de 1985), y al mismo tiempo, normalizó e invisibilizó la no participación política de los capitalinos, al punto de fomentar una cultura de “conformismo ciudadano creciente” que vivía en el “desinterés, apatía y ausentismo” (Espinosa, 2004).

Así, se había establecido una estructura formal que llevaba al Estado a cometer actos de simulación democrática como las mesas previas a las propuestas de reformas políticas-electorales, las cuales estaban desprovistas de legitimidad y ausencia real de participación ciudadana. Esta lógica conductual, como ya se dijo, tenía el propósito fundamental de contener el crecimiento de las fuerzas políticas opositoras en aras de incrementar la concentración del poder del grupo dominante, lo cual impulsó un orden político sumamente jerarquizado y un diseño institucional de sometimiento a los poderes federales, tanto de los habitantes de la ciudad, como de su propio territorio.

Por tanto, este comportamiento estructural y sistemático violatorio del derecho a participar, a votar y ser elegido de los capitalinos, promovió durante más de 60 años condiciones políticas asimétricas y de exclusión democrática difícilmente medibles, que ponían en clara desventaja a este grupo poblacional con relación a los demás pertenecientes a las entidades del país.

Por esto mismo, tragedias como las del terremoto de 1985, el déficit en la calidad de los servicios públicos y hasta la insuficiencia en el suministro de agua potable de las que ha adolecido la ciudad, nos hacen recordar que el reconocimiento de este derecho humano fundamental por parte del Estado mexicano era imperativo y categórico.

3.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: 60 AÑOS DE SUPRESIÓN Y RESTRICCIÓN INJUSTIFICABLE

Por todo lo antes señalado, es dable establecer que el Estado mexicano es responsable de la violación del derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido) de los habitantes de la Ciudad de México.

Al igual que con el derecho de libre determinación, el Estado no podría alegar el desconocimiento de sus obligaciones internacionales para el reconocimiento de este derecho político fundamental, ya que -como se dijo en el capítulo pasado- nuestro país desde 1948 y 1981 forma parte tanto del sistema universal como del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Así pues, el derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos en el sistema universal de derechos se encuentra fundamentado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismo que a la letra dice:

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u

otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé en su artículo 25 el reconocimiento de este derecho político fundamental, con la diferencia de que en este instrumento se considera la no discriminación y la no restricción como factores fundamentales de participación efectiva. A saber:

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966).

Como se puede advertir, el párrafo primero del artículo 25 señala que no deben existir “restricciones indebidas” ni cualquiera de las distinciones mencionadas en el artículo 2¹⁷ para el ejercicio pleno de los tres derechos fundamentales (a participar, a votar y ser elegido) que conforman al derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos. Por tanto, el numeral 2 del mismo artículo referido, señala que cada Estado Parte se compromete a:

[...] adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas de otro carácter (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966).

¹⁷ Las distinciones a las que se refiere este artículo son aquellas que tienen que ver con raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

A diferencia del texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana abre la posibilidad de reglamentar el ejercicio de estos derechos por razones de “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969).

De esta situación podemos señalar dos aspectos fundamentales para atribuir la responsabilidad jurídica internacional del Estado mexicano en la violación de este derecho político: en primer lugar, su actuación injustificable de no adoptar medidas oportunas para establecer disposiciones legislativas necesarias -durante 60 años- que pudieran hacer efectivo el ejercicio de este derecho; y segundo, en virtud de que es un derecho que se puede restringir, no existieron durante todo este tiempo motivos objetivos y razonables que justificaran la privación de este derecho político a los habitantes de la ciudad.

Sobre el primer aspecto, lo daremos por sentado en sus términos, en virtud de que se pudo evidenciar -con toda claridad- el comportamiento violatorio estructural del Estado mexicano para no realizar modificaciones a la legislación que permitieran revertir la supresión de este derecho político. Por el contrario, se pudo verificar que ejerció acciones unilaterales de simulación y exclusión que le permitieron implementar “modificaciones” que tenían como objetivo mantener el estado violatorio en el que se encontraba el derecho.

Sin embargo, en lo que hace a la segunda cuestión sobre las restricciones, bien vale la pena remitirnos a su revisión. Tanto el Pacto Internacional como la Convención Americana invocada, presuponen diversas condiciones para el

ejercicio de este derecho político, siendo el de la Convención el que preconfigura su carácter más restrictivo al limitarlo por características muy específicas, en las cuales no es posible encuadrar aspectos que se relacionen con la condición jurídica particular de algún territorio y de *status* de excepción de sus ciudadanos.

La Observación General No. 25 en su numeral 4 es muy clara al respecto, pues señala que “cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 [del Pacto Internacional] deberán basarse en criterios objetivos y razonables”. Y prosigue, “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos” (Observación General No. 25, 1996).

Daniel Tacher describe algunos de los requerimientos que con justificación no suelen ser establecidos como restricciones irrazonables, a saber: de residencia, siempre que ésta no se asocié con la carencia de vivienda; las suspensiones al ejercicio del derecho al voto en función del cumplimiento de condena penal (que debe guardar proporción entre el delito y la condena); y finalmente, un elemento que se relacione con la filiación partidista (ideológica), las cuales permitan tipificar como prohibidas las apologías al odio nacional, racial, religioso o de promoción bélica en cualquiera de sus manifestaciones (2010).

También, una de las restricciones razonables que se confiere al ejercicio de este derecho, es comúnmente el límite de edad mínimo, el cual en diversos países se exige para adquirir el *status* de ciudadano.

No obstante, el *Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones* de las Naciones Unidas (NU) específica

algunas limitaciones que constituyen discriminación a este derecho, a saber: requisitos económicos (basados en la propiedad); de residencia excesivamente estrictos; de derecho de voto de los ciudadanos naturalizados (en contraposición a los ciudadanos naturales); de alfabetización o educación; aquellas excesivas al derecho de voto de los presos condenados; el idioma; la ascendencia; y la discapacidad (Naciones Unidas, 2022).

De todos estos supuestos de restricción, ninguno se asocia con la condición jurídica y política de un territorio, así como con características específicas o particulares de su población. Sin embargo, en caso de que este argumento cumpliera con la premisa esencial de ser “objetivo y razonable”, el Estado mexicano faltó a su responsabilidad de cumplir con lo preceptuado en el numeral 14 de la misma Observación General No. 25, el cual establece la rendición de informes sobre casos que constituyan restricción de estos derechos políticos:

14. En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables [...] (Observación General No. 25, 1996).

Así pues, el Estado no cumplió con el requisito de establecer motivos “objetivos y razonables” que justificaran la restricción de este derecho político fundamental, así como rendir y explicar mediante informes su supresión. De igual manera -y muy importante- tampoco asentó las garantías mínimas indispensables para que se pudiera desarrollar este derecho político, a saber: el reconocimiento jurídico de los derechos de participación; el grado de desarrollo democrático de la sociedad; condiciones político-institucionales que afectan la participación; y, las condiciones socio-económicas (Molina y Pérez, 2002).

Respecto al primero, -aunque bastante evidente- es fundamental “aún en Estados de dudosa credencial democrática y tendencia autoritaria”, lo cual contribuye a generar expectativas y a otorgar legitimidad a los individuos u organizaciones de la sociedad civil que intentan ejercerlos o exigen el respeto de los mismos (Molina y Pérez, 2002).

En lo que concierne al segundo, dada la estrechez que vincula a la participación política con la democracia, se puede decir que ésta última necesita de la primera para que las condiciones en sí mismas le sean favorables. Es decir, mientras mayor desarrollo democrático exista, mayores serán las posibilidades de ejercer plenamente estos derechos políticos fundamentales.

La democracia no resuelve problemas, sino que elige a quienes los debe resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de Derecho y defiende la igualdad de oportunidades (Bolívar, 2004, p. 116).

Lo anterior, se podría traducir en las tres fases distinguibles que componen a la democracia:

- a) Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable;
- b) La realización de elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo;
- c) La manera en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente, pero que no gobiernan de manera democrática (Suárez-Iñiguez, 2003).

Esta importancia de la democracia en el desarrollo y consolidación de los derechos políticos, lo refrenda la *Carta Democrática Interamericana* en su prefacio, al mencionar:

[...] que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente; (Carta Democrática Interamericana, 2001).

Ahora bien, en lo que corresponde a la tercera, los derechos políticos se refuerzan y robustecen si existen condiciones políticas favorables, debido a que el grado de desarrollo de instituciones y mecanismos como el sufragio obligatorio, el sistema de cuotas de género y los partidos políticos contribuyen a un ejercicio de los derechos de participación política.

Por último, con relación a las condiciones socio-económicas, es menester establecer que en la medida de que éstas sean mejores, también lo serán en correspondencia la de los derechos políticos. Lo anterior, en virtud de que toda “actividad de participación política requiere de algún tipo de esfuerzo por parte de quien la ejerce”, por lo que existen tareas que implican que el ciudadano invierta recursos (tiempo o dinero) para algún tipo de preparación (Molina y Pérez, 2002, p. 69).

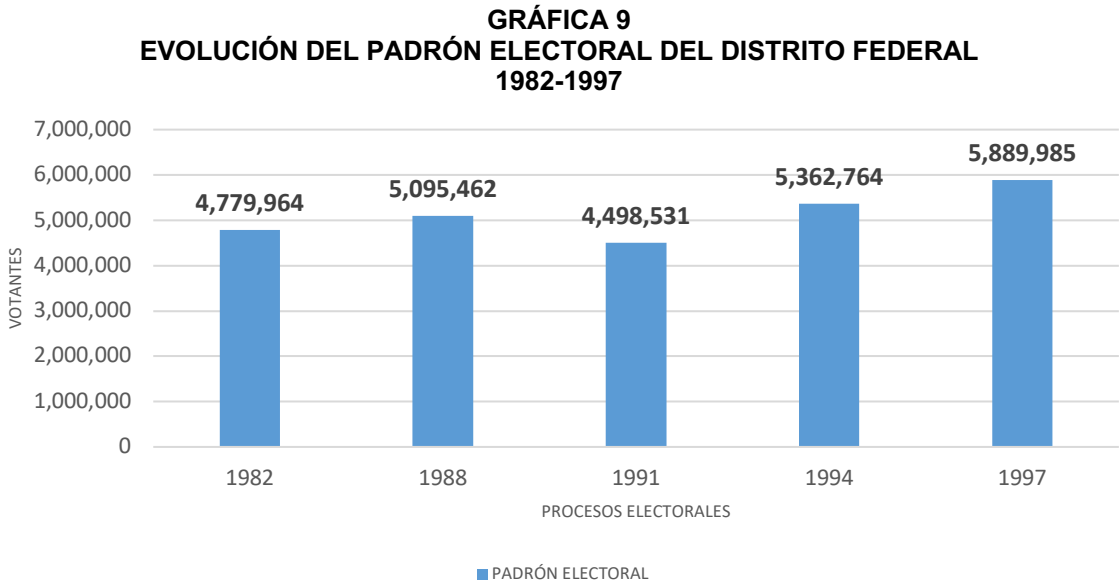
La importancia de esto radica en el hecho de que los recursos no se encuentran igualmente distribuidos en la población, por lo que las desigualdades sociales condicionan el ejercicio de participación política.

3.7. GRADO DE ASIMETRÍAS DEL DERECHO A PARTICIPAR, A VOTAR Y A SER ELEGIDO DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD A PARTIR DE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL CONTEXTO NACIONAL (1982-1997)

Para poder medir el impacto de la violación del derecho a participar, a votar y ser elegido de los habitantes de la ciudad durante el período que se analizó, es

menester observar la estadística del padrón de electores que existió durante los procesos electivos de aquellos años.

Sí verificamos la siguiente gráfica, podemos dar cuenta que de las elecciones de 1982 a las de 1997¹⁸ el Distrito Federal tuvo un promedio aproximado de 5 millones 125 mil 341 empadronados, lo que significa que este número puede representar fácilmente la cantidad de personas a las que se violentó su derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos (a participar, a votar y ser elegido) de sus autoridades locales durante el período que se revisó.

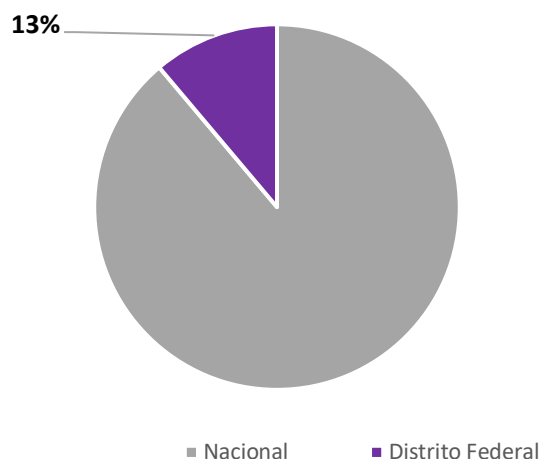


FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales* del Instituto Nacional Electoral (INE) y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas* del CEDE.

¹⁸ El padrón de electores que se revisó de los años 1982 y 1988, fue el registrado oficialmente con motivo de las elecciones para presidente de la República por la Comisión Federal Electoral de la Secretaría de Gobernación (CIEF, 2023). Cabe señalar, que no se integró el padrón de las elecciones de 1985, en virtud de que no existe información oficial al respecto.

Si dimensionamos la magnitud de lo que representan esta cantidad de personas en el universo nacional, podemos establecer que son cerca del 13 por ciento del total.

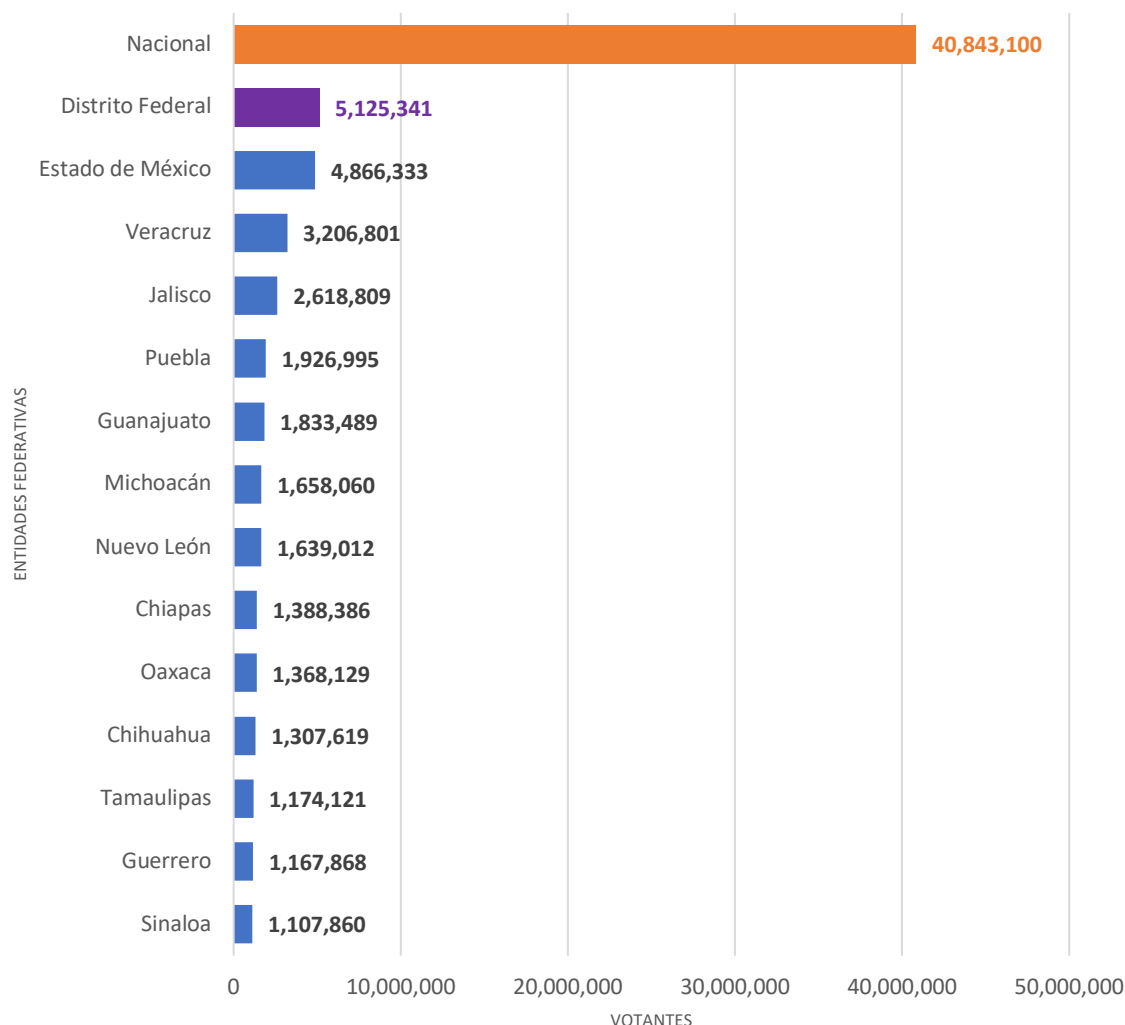
GRÁFICA 10
REPRESENTACIÓN PROMEDIO DEL PADRÓN ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL CON RESPECTO AL PROMEDIO NACIONAL
1982-1997



FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales* del Instituto Nacional Electoral (INE) y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas* del CEDE.

Es decir, por lo menos un promedio de 5 millones 125 mil 341 personas poseían una condición asimétrica y discriminatoria del ejercicio de este derecho con respecto al total de la población empadronada en el país, la cual era de un promedio de 40 millones 843 mil 100 en un período de casi 15 años.

GRÁFICA 11
REPRESENTACIÓN PROMEDIO DEL PADRÓN ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL VS ENTIDADES FEDERATIVAS Y NACIONAL
1982-1997



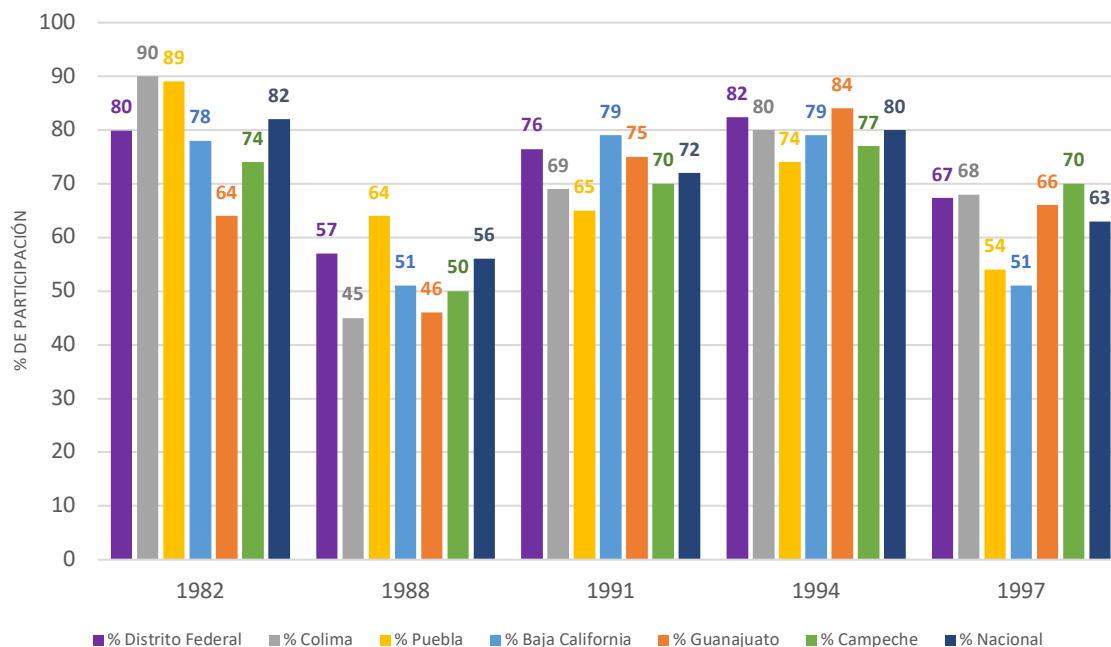
FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales* del Instituto Nacional Electoral (INE) y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas* del CEDE.

Estos datos revelan contundentemente la importancia del control e interés político que el Estado ejerció sobre la ciudad durante los últimos años de la debacle del partido hegemónico. Pues no solamente el Distrito Federal -por sí mismo- representaba más que el Estado de México (el segundo estado más grande electoralmente del país), sino que incluso, casi representaba la proporción

total de Veracruz y Jalisco juntos, o bien la de Puebla, Guanajuato y Michoacán cuya incidencia electoral de estos estados en el panorama nacional era fundamental para la correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión o en la definición de la presidencia de la República.

Un aspecto revelador de esta circunstancia, también lo es el grado de participación política de los habitantes de la ciudad, el cual fue despertando gradualmente de la despolitización al que fueron sometidos estructural y sistemáticamente durante gran parte del siglo XX. Si revisamos el gráfico siguiente podemos dar cuenta como a partir del sismo de 1985, el grado de participación de los habitantes del Distrito Federal en los comicios federales fueron incrementando muy por encima de la media nacional y en comparación con otros estados del país como Colima (1982), Puebla (1988), Baja California (1991), Guanajuato (1994) y Campeche (1997) los cuales tienen el registro del nivel más alto de participación en cada comicio.

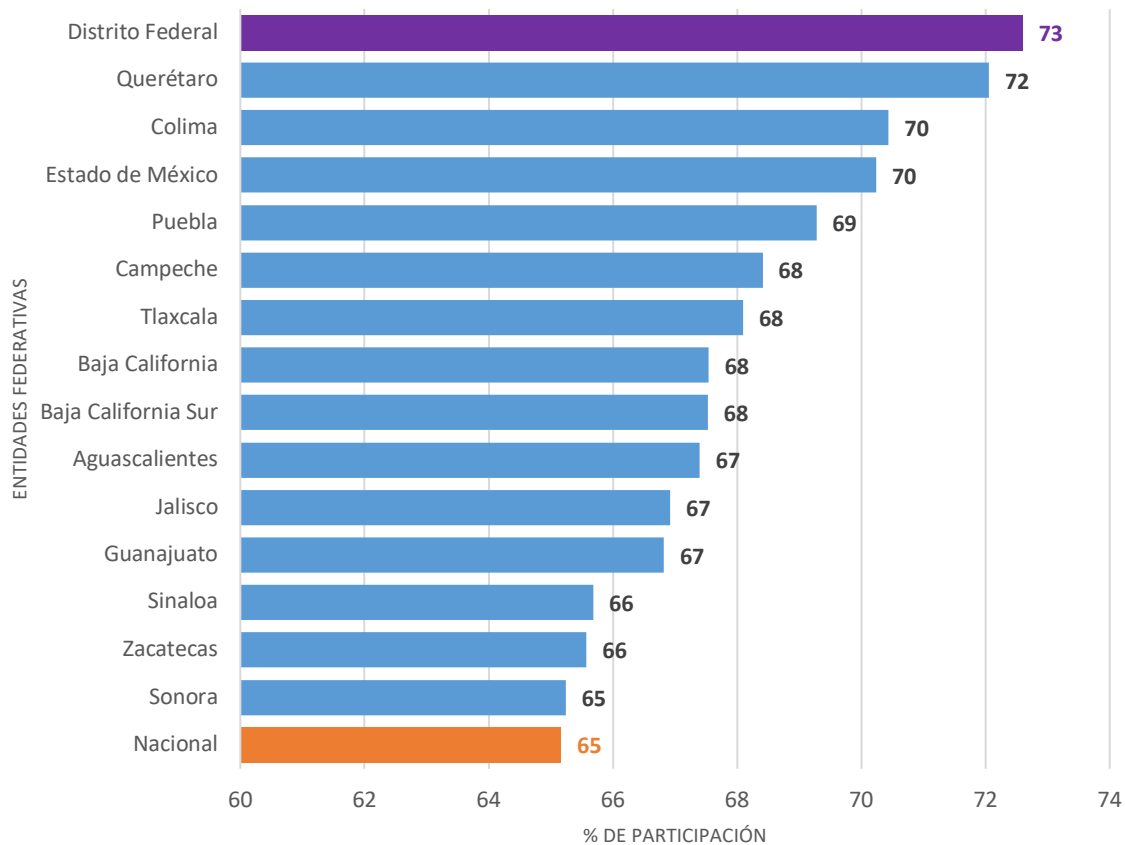
GRÁFICA 12
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL VS ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR
PORCENTAJE EN CADA COMICIO
1982-1997



FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales* del Instituto Nacional Electoral (INE) y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas* del CEDE.

Esto lo podemos corroborar de manera más precisa, si comparamos el promedio de participación del Distrito Federal con relación al promedio de los estados más participativos del país durante el período que se revisa. De esto se puede ver, que el Distrito Federal es la entidad más participativa durante los últimos 15 años previos a la histórica elección de 1997, con 73 por ciento de participación en promedio, cifra muy por encima del promedio nacional que es del orden de 65 por ciento, tal y como se muestra a continuación:

GRÁFICA 13
REPRESENTACIÓN PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL CON RESPECTO AL PROMEDIO NACIONAL
1982-1997



FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales* del Instituto Nacional Electoral (INE) y el *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas* del CEDE.

Una vez explicado lo anterior, pudimos verificar -al igual que con la violación del anterior derecho- no solo el alto grado de exclusión y discriminación en el que se encontraban sometidos los capitalinos, al impedirles el ejercicio soberano que otorga el derecho a participar, a votar y ser elegido, sino también, el control e interés político del Estado mexicano sobre la capital como “centro de poder” cuya representación y participación política fue en todo momento una amenaza potencial a su estabilidad y legitimidad durante esta etapa persuasiva de dominación.

CAPÍTULO IV
1998-2014: ANÁLISIS DEL CONTEXTO
DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO
HUMANO DE TODA PERSONA A UN
NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ
Y SU FAMILIA

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Hemos llegado al cuarto y último capítulo proyectado en la introducción de este trabajo, el cual tiene que ver con la documentación correspondiente a la violación del tercer derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, sostenido en la hipótesis de la presente investigación.

Al igual que con el desarrollo de los anteriores, se siguió la misma estructura consistente en evidenciar la vinculación de la violación deliberada del Estado mexicano de este derecho fundamental y el contexto político, económico y social que convergió en diferentes acontecimientos relacionados con las principales reformas fiscales realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), particularmente al Ramo 33, mismas que tuvieron como consecuencia, afectaciones negativas, sostenidas y prolongadas a las finanzas públicas del entonces Distrito Federal durante un período de por lo menos 15 años.

El punto de partida para la realización de lo anterior, se dio con tres acontecimientos clave que a continuación se profundizarán: la exclusión del Distrito Federal del FAIS, generada en el marco del “federalismo renovado” que abrió paso a la gran reforma fiscal de 1998; la reforma fiscal que adhirió al FAFEF en 2006; y, la reforma fiscal de 2013 realizada en el marco del acuerdo cupular denominado el *Pacto por México* que, paradójicamente, integraría a la ciudad -por primera vez- al FAIS y al Fondo de Capitalidad, por las mismas circunstancias por las cuales históricamente se le habían negado.

Al igual que con los otros dos derechos documentados, una vez más podremos ver a continuación, que la situación de mantener excluida a la ciudad de

cambios radicales que le permitieran a sus habitantes tener un estatus jurídico similar a los de los otros pobladores de las demás entidades federativas del país, va más allá de los impedimentos formales que presuponen su condición jurídica o el diseño particular del pacto federal.

Nuevamente veremos como el “interés político” de la elite gobernante de mantener el control de la ciudad como “centro de poder” se ajusta convenientemente -de manera muy versátil- al momento en que la concentración de poder de la elite gobernante se ponía en riesgo, o bien, se consolidaba. De esta situación, una vez más, el Estado mexicano juega un papel primordial para emprender acciones bien planificadas y deliberadas que traen consigo la afectación de un derecho fundamental de manera estructural y sistemática, lo cual le atribuye ineludiblemente su responsabilidad internacional al respecto.

Igual que con los anteriores, se pone de relieve -por su relevancia en el contexto de pobreza profunda en que se ha encontrado inmersa toda América Latina durante los últimos 30 años- el impacto negativo que produjo la afectación de este derecho en cada una de sus dimensiones integrales que lo conforman.

Es decir, resultó fundamental medir la restricción presupuestal que conllevó la limitación de recursos destinados a esferas fundamentales de la calidad de vida de los capitalinos, tales como: educación, salud, vivienda, agua potable, etc., debido a que no se puede soslayar la importancia intrínseca que poseen los objetivos que atiende este importante recurso federal con respecto a estos derechos sociales vinculados, más aún si estos se circunscriben en el contexto regional reciente de urgente protección.

4.1. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA: DEL *NUEVO FEDERALISMO FISCAL MEXICANO* DE 1997 Y HASTA LA REFORMA FISCAL DE 2013

Si las violaciones a los derechos humanos revisadas en los anteriores capítulos se relacionaban con coyunturas específicas de modificaciones constitucionales cuyos avances permitieron cambios importantes tanto en la condición jurídica de la ciudad como en la transición a procesos electorales más democráticos y representativos, la presente violación se asemeja con la evolución de otros cambios igual de indispensables que requería el sistema en materia de coordinación fiscal para fortalecer y consolidar nuestro federalismo.

Sin embargo, las reformas realizadas -a diferencia de la violación del derecho anterior- no se dieron en un solo lapso de la periodización multirreferida, sino en el trayecto de 15 años que abarcó tres distintos periodos con diferentes gobiernos. Así pues, las modificaciones en materia fiscal que son precisas de revisar son las de los años de 1997, 2007 y 2013.

En este entendido, la violación del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado de vida para sí y su familia la podemos ubicar a partir de 1998, con la exclusión del entonces Distrito Federal en la participación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) proveniente del *Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*¹⁹ (en adelante

¹⁹ De acuerdo con Flores y Rangel (véase 2021) el Ramo 33 surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían mediante los Ramos 12, 25 y 26, con la finalidad de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales. El destino de los recursos federales de este ramo se asignan y distribuyen de acuerdo a criterios que señala la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 33, con el objetivo de financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto grado de rezago social y en las zonas atención prioritaria rurales y urbanas, por lo que atiende rubros como: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; electrificación; infraestructura básica del sector educativo y del sector salud; mejoramiento de la vivienda; y urbanización. Anualmente se aprueban la distribución de sus montos con el Decreto de Presupuesto de

Ramo 33) cuyos recursos derivaban su origen en la denominada Recaudación Federal Participable²⁰ prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta acción excluyente vería su antecedente más exacto con la reforma fiscal presentada por el ejecutivo federal en el mes de noviembre de 1997, la cual tuvo como eje -precisamente- la creación del Ramo 33 conformado originalmente de cinco fondos²¹ en donde sólo el FAIS no estaba considerado para la capital del país, (como lo veremos más adelante a detalle) a saber:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido a su vez, en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE); y, Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); y
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (CEFP, 2006, p.9).

La reforma significó un “paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal” (véase CEFP, 2006), por lo que al adicionar el *Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales*, se dejaba atrás la concentración de los recursos en el Ramo 26 destinado a estados y municipios (denominado originalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de

Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados Sus recursos son transferencias etiquetadas que solo pueden emplearse para los fines que la misma ley señala (ASF, 2023).

²⁰ De acuerdo con el INAFED (véase 2016) “es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo”, el cual esta sujeta a las variaciones de la economía nacional e internacional. Esta bolsa es sumamente relevante para estados y municipios ya que de ella dependen los principales fondos de participaciones que les transfiere la Federación.

²¹ Desde 1999 y hasta la fecha se le agregaron dos fondos más para ser un total de siete: el *Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos*; y el *de Seguridad Pública*.

Pobreza), lo cual traía como consecuencia que el ejercicio del gasto se hiciera en un considerable grado de discrecionalidad (Mascott, 2013).

Esta modificación representó un cambio paradigmático en la distribución de recursos de origen federal de nuestro incipiente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) creado en 1980, el cual al establecer criterios “resarcitorios” para el Ramo 28 y “compensatorios” para el Ramo 33 rompían las desigualdades que representan los denominados “desequilibrios verticales y horizontales”²² que presupone la propia descentralización. Así, en el caso del Ramo 33 al tener este criterio “compensatorio” para las entidades federativas y los municipios que menos recaudan, cada entidad refuerza o subsana diversas necesidades sentidas y prioritarias de la población a través del ejercicio reglamentado y directo del gasto destinado al desarrollo social con objetivos muy precisos (Flores y Rangel, 2021).

A partir de este punto existe una nueva etapa de las Transferencias Federales consideradas como las más relevantes: las Participaciones Federales y Aportaciones Federales; representando en su conjunto un porcentaje importante de la totalidad de los ingresos con los que disponen las Entidades Federativas y los municipios (CEFP, 2022, p. 35).

No obstante, esta nueva etapa de fortalecimiento de las finanzas públicas que la federación procuraba a las entidades federativas y municipios, no representaba lo mismo para el Distrito Federal y sus delegaciones políticas -igual que en las otras violaciones- a las cuales se les disponía a una condición de exclusión propiciada deliberadamente por el Estado mexicano.

²² Según Boadway y Watts (2000) estos desequilibrios se rompen con criterios de distribución resarcitoria y compensatoria, a saber: en el caso del primero, los gobiernos locales deben “renunciar” a su facultad de cobrar determinados impuestos y cederlos al gobierno central por cuestiones de eficiencia, así pues, las transferencias tienen como objetivo “regresar” a los gobiernos subnacionales su contribución en la recaudación impositiva, por lo que suelen distribuirse en función del esfuerzo recaudatorio del receptor; y en el segundo, mediante transferencias cuyo objetivo es el de nivelar la capacidad fiscal de los gobiernos locales más rezagados, pero que se distribuyen entre los gobiernos receptores de manera inversamente proporcional a su desarrollo económico.

Por lo tanto, a partir de aquí y durante 15 años se afectaría estructural y sistemáticamente -de manera sostenida- el derecho humano de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia de los habitantes de la capital, trayendo consigo pérdidas inconmensurables a las finanzas públicas de la ciudad y, correlativamente, a su calidad de vida.

Tan solo dos reformas -en todos estos años- previo a la inclusión de la Ciudad de México en el FAIS en el 2014, se orientarían a modificar sustancialmente el Ramo 33, éstas serían las de 2006 y las de 2009 impulsadas durante el gobierno de Felipe Calderón. Ambas trajeron dos cambios fundamentales en la conformación del ramo: en lo concerniente a la primera, se determinó el 1.40 por ciento de la Recaudación Federal Participable de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el recién creado -en ese momento- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); y en lo que toca a la segunda, se incluyó la infraestructura de la Educación Media Superior en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (CEFP, 2022).

Sin embargo, acorde con la lógica de relación de poder coercitiva que caracterizó a esta etapa de los gobiernos del PAN, ninguna de las dos modificaciones consideró la posición de desventaja del Distrito Federal con relación al FAIS, por lo que no tendría ningún cambio al respecto. Por el contrario, la reforma fiscal de 2007 que trajo consigo diversas modificaciones relevantes al Ramo 28 (también orientada a entidades federativas y municipios) impactaría negativamente a la ciudad en el descenso de sus participaciones, lo cual

“complicó la administración de sus finanzas públicas y se tuvo que recurrir a montos adicionales de endeudamiento” (Chiguil, 2014, p. 83).

De esta manera, años después, se llegaría a la última de las reformas fiscales que -entre otras cosas- finalmente integraría a la ciudad en la asignación de las transferencias federales provenientes del FAIS y sus dos subfondos el FISE y el FISMDF. La modificación del 2013 a la Ley de Coordinación Fiscal se daría en el marco de la relación retributiva de poder que caracterizó a este período, con el regreso del PRI al poder y las acciones concertadas con sus históricos opositores PAN y PRD -ahora aliados- en el denominado *Pacto por México*.

Particularmente, esto se haría posible gracias al pragmatismo de la alianza celebrada con el PRD al apoyar las denominadas *Reformas Estructurales* impulsadas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, como moneda de cambio la ciudad no sólo obtendría la gran reforma política realizada hasta la fecha, o bien esta inclusión al FAIS, sino también la creación del Fondo de Capitalidad²³ proveniente del Ramo 23 que paradójicamente le sería otorgado por la misma justificación que por años se le había excluido: ser la capital del país y la residencia de los poderes de la Unión (Flores y Rangel, 2021).

4.2. LA CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE LAS COYUNTURAS DE REFORMA FISCAL DE 1997, 2006 Y 2013: LA EXCLUSIÓN INJUSTIFICADA DEL FAIS

Para analizar la conducta del Estado mexicano en la coyuntura de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 cuyo panorama nacional se enmarcaba en una implementación neoliberal galopante la cual detonaba en los

²³ De acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, en su Anexo 19, a la Ciudad de México se le otorgó este fondo por la cantidad de 3 mil millones de pesos.

convulsivos acontecimientos que marcaron el sexenio de Ernesto Zedillo, es necesario situarnos en la propuesta “modernizadora” de descentralización administrativa y hacendaria que tuvo como nombre *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1995, este programa presupone un “federalismo renovado” como la forma de organización política más adecuada “para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo”. Entre los objetivos fundamentales del programa se destaca el último, el cual señala: “[...] construir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno” (Programa, 1995, p. 1).

Y es que, a juzgar de lo revisado en los capítulos anteriores, particularmente en las acciones ejercidas por el Estado mexicano en esta coyuntura de reformas políticas realizadas al Distrito Federal, lo cual contribuyó notablemente a su parsimoniosa transición autónoma y democrática en los años posteriores, se puede pensar que existe congruencia entre el texto del programa y el desarrollo de los acontecimientos. Incluso, el propio programa resalta esta condición en el apartado *4.1 Para impulsar el Desarrollo Político Institucional*, refiere que esta renovación del federalismo fiscal mexicano, también tiene como propósito “consolidar la reforma política y administrativa del gobierno del Distrito Federal, sobre la base de fortalecer la dimensión del federalismo en el cumplimiento de esas funciones” (Programa, 1995, p. 6).

4.2.1. LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO DE 1997 Y LA EXCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEL FAIS

Bajo esta lógica, resultaba dable considerar que el objetivo de la reforma enfocado en otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y funciones públicas, a efecto de impulsar sus capacidades en materia de desarrollo social, descentralización educativa, salud, medio ambiente y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda que señalaba esta estrategia, también incluiría en todo al Distrito Federal y a sus delegaciones políticas como parte de esta nueva reorganización institucional que se tenía a partir de la reforma de 1996.

Al final, esta intención del gobierno de Zedillo plasmada en el denominado *Nuevo Federalismo* de “revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro” para “impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados”, se quedaría solo en buenas intenciones, pues como bien lo señala Imelda Ortiz (2017) esta estrategia de descentralización en la realidad: se promovió “desde arriba” por un “presidencialismo extremo” que logró descentralizar los problemas pero no los recursos, “el [control del] recurso económico sigue en manos de la federación” (p. 15).

Justo por esto la realidad distó de lo que en el papel se suscribió, pues apenas revisado el texto del dictamen aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997, podemos dar cuenta que, en el recién agregado *Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales*, de los cinco fondos reestructurados, cuatro mencionan al “[y del] Distrito Federal” de forma

diferenciada a los “estados” para su integración, y no obstante, en el articulado correspondiente al FAIS se suprime la palabra “y del Distrito Federal” sin más explicación.

En la propia exposición de motivos del dictamen que da origen a la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, expuesta ante el pleno de la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1997 por la entonces diputada y secretaria de la mesa directiva María Guadalupe Sánchez del PRD, se pasa de largo sin mayor justificación la no inclusión del Distrito Federal en el recién creado fondo, acotando su destino exclusivamente a “estados” y “municipios”, lo cual ignora totalmente -sin evaluar y sin considerar- en su propuesta de “fórmula” de distribución “equitativa” las condiciones de rezago social y de pobreza extrema que pudieran prevalecer en la ciudad y en sus delegaciones políticas para cuyos objetivos fue reestructurado:

[...] Las aportaciones citadas constituyen más recursos independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable, por ser recursos federales diferentes, por lo que se estima adecuado que se destinen exclusivamente a financiar obras, acciones sociales básicas, así como inversiones que beneficien directamente a sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema [...]

La fórmula para distribuir equitativamente los recursos integrantes del fondo atenderá a situaciones de pobreza extrema prevalecientes en cada entidad, mediante criterios definidos, tales como las necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio de la vivienda, los cuales serán precisados conforme a sus atribuciones por la Secretaría de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 1997).

Sin embargo, pese a no haber ninguna explicación ni justificación de por medio por parte del Estado mexicano en aquel momento, el propio Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF, véase 2015) en su sitio oficial, trató de darle un sentido a esta exclusión en virtud

de la “condición *sui géneris* del entonces Distrito Federal”, por lo que la Ley de Coordinación Fiscal de ese momento establecía que los recursos de dicho fondo sólo se distribuirían a “los Estados y de los Estados a los Municipios”. Igualmente aclara, que la exclusión de la ciudad del FAIS “no tuvo relación con que no existiesen brechas carenciales en esta Entidad Federativa, sino en el hecho de que la CDMX no es un Estado, por lo que el problema fue de naturaleza jurídica (semántica)” (SAF, 2015).

4.2.2. EL RECHAZO DE LAS INICIATIVAS DE LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL FAIS, PREVIO A LA REFORMA FISCAL PANISTA DE 2006

Si con la aprobación de la reforma de 1997 no se tuvo ninguna explicación sobre la exclusión de la capital del FAIS, durante los cambios producidos con las modificaciones de 2006 y 2009, menos. El Estado mexicano durante este lapso, no impulsó cambio alguno y tampoco atendió las peticiones que pretendían cambiar esta situación. Dos iniciativas presentadas por parte de integrantes del grupo parlamentario del PRD fueron las más relevantes durante este período previo a las reformas de 2006 y 2009, las cuales solicitaban darle un revés a la situación imperante de exclusión que prevalecía.

La primera fue el 21 de noviembre de 2002, propuesta por el entonces diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, en la cual exponía que en “contraposición al avance del federalismo en el resto del país”, “el Distrito Federal sigue excluido del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, por lo que “proponemos su incorporación” (Martínez, 2002).

El Distrito Federal fue excluido de las reformas de 1999 a la Ley de Coordinación Fiscal, con el argumento de no ser estado. Es decir, por la falta

de soberanía de la entidad federal, los ciudadanos no resultaron beneficiados de las participaciones federales en materia de superación de la pobreza, de infraestructura social y de fortalecimiento de los municipios [...] (Martínez, 2002).

Y sigue sobre su argumentación acerca de que “la exclusión del Distrito Federal causó problemas en el pago de compromisos contraídos y en el desarrollo de proyectos prioritarios para la Ciudad de México”, pues es una de las entidades más pobladas del mundo, por lo que “debe estar en igualdad de condiciones respecto a las otras entidades federativas”. Y remata: “La inclusión del Distrito Federal como entidad para el reparto de los fondos de combate contra la pobreza, vigorizará el pacto federal y la atención local a los más débiles en el sistema económico nacional” (Martínez, 2002).

Cinco años más tarde, el 28 de abril de 2005, vendría la segunda iniciativa, suscrita por el entonces diputado Francisco Diego Aguilar cuyo contenido proponía modificar “a más de un lustro de la creación de los fondos de aportaciones”, “problemas de diseño” que se relacionaban con la exclusión del Distrito Federal de la distribución de los recursos del FAIS, situación que requería de una “urgente modificación” (Aguilar, 2005).

Asimismo, hacía evidente esta sostenida situación en la que se mantenía al Distrito Federal mencionando que había sido “excluido desde la misma creación del FAIS en 1997” y que “reformas posteriores mantuvieron esta injusta situación”. “El argumento esgrimido para marginar a la Ciudad Capital es que no se trata de un estado, es decir, por la falta de soberanía de la entidad federativa” (Aguilar, 2005).

Otro argumento que estableció en su exposición de motivos, fue el que se relacionaba con que en el Distrito Federal el nivel de la pobreza era bajo, por lo que, con cifras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002, ejemplificaba lo incorrecto de la aseveración, al manifestar que el número de pobres extremos en la ciudad eran alrededor de 358 mil personas, mientras que los pobres moderados ascendían a un margen superior de las 2 millones 400 mil personas (Aguilar, 2005).

Por último, esgrimía otro argumento -sin probar que así fuera- acerca de que su exclusión también se debía a la “situación de privilegio” y por estar “subsidiado por el resto de las entidades federativas”, por lo que consideraba que “nada más alejado de la realidad” pues la ciudad le aportaba más a la Federación de lo que ella recibía a cambio. Con ejemplos como las aportaciones del Distrito Federal al PIB nacional, así como con números relacionados a su reducción en participaciones federales, el legislador solicitaba la inclusión de la capital en el FAIS.

Con todo y los argumentos vertidos por uno y otro legislador, ninguna de las dos propuestas sería tomadas en consideración. Sin embargo, algo particularmente de destacar, es que la propuesta del diputado Diego Aguilar sería integrada en conjunto con otras (véase Cámara de Diputados, 2006) en el cuerpo del dictamen que finalmente originó la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal de 2006.

No obstante, en contra del procedimiento que supone el desahogo de los asuntos que se turnan a la comisión para su discusión y posterior aprobación, las consideraciones que ésta estipuló en el dictamen publicado, soslayaron

completamente la propuesta del diputado Aguilar, así como las otras diferentes a la creación del FAFEF, sin exponer motivos o razones para declinar su incorporación al dictamen final. En este entendido, simple y sencillamente fueron ignoradas (Cámara de Diputados, 2006).

Posterior a las reformas de 2006 y 2009 -y previo a la de 2013- una iniciativa más sería impulsada y enviada al Congreso de la Unión por la entonces ALDF en octubre de 2010. Con la misma reiteración que las iniciativas anteriores, ésta hacía referencia a la “exclusión del Distrito Federal y de las demarcaciones territoriales y sus órganos político-administrativos del FAIS”, lo cual, como consecuencia negativa de esto, representaba “un costo superior a los 8 mil millones de pesos” en doce años. Además, hacía hincapié en la afectación de la capacidad financiera de la ciudad y sus delegaciones para atender las necesidades prioritarias de la población, especialmente aquellas relacionadas con “las familias con mayores índices de pobreza de la entidad”.

Esta iniciativa, por supuesto, encontraría la misma inacción recurrente del Estado para no tener la trascendencia esperada. Una vez más, de manera estructural y sistemática, se mantenía al Distrito Federal -pese a su realidad cambiante y exigible- en el mismo estado de exclusión que históricamente se le había sido conferido, tanto con este derecho, como con los demás. Sin embargo, con la reforma de 2013, el Estado mexicano radicalizaría su posición al respecto.

4.2.3. LA INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL FAIS Y EL FONDO DE CAPITALIDAD, EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE 2013 ACORDADAS EN EL PACTO POR MÉXICO

En el marco de esta relación retributiva de poder que caracterizaría al período del regreso del PRI con Enrique Peña Nieto a la presidencia del país, cuya directriz estratégica de “ganar, ganar” que suponía el denominado *Pacto por México* para los firmantes PRI, PAN y PRD, se daría -por fin- la inclusión del Distrito Federal en el FAIS.

Esta integración que se suscitaría mediante diversos cambios a la Ley de Coordinación Fiscal formaría parte del *combo* de modificaciones que la reforma estructural hacendaria tenía preparadas²⁴. El pleno de la Cámara de Diputados, aprobaría -entre otras medidas- con 426 votos a favor, 53 en contra y 2 abstenciones la integración del Distrito Federal al FAIS el 17 de octubre de 2013, en medio del encono de los grupos parlamentarios que no formaban parte ni del *Pacto por México*, ni de la alianza política electoral con el partido en el poder, los cuales serían Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT).

Aún con todo y los reproches de estas fracciones partidistas al propio PRD - algunas dirigidas al entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera- ante la falta de crítica y votación en contra de las medidas que proponía el ejecutivo federal, todos los expositores de los grupos parlamentarios aplaudieron la medida de inclusión del Distrito Federal en el fondo federal.

Desde la exposición de motivos, el diputado José Arturo Salinas, destacó “la incorporación del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales en el FAIS”,

²⁴ Calificada por el Gobierno Federal como “una gran reforma social” que “acelerará el crecimiento y la estabilidad económica”, la caracterizó en cuatro ejes principales: 1) reforma justa (quitar IVA a alimentos y medicinas; sin tratamientos especiales; incrementar Impuesto Sobre la Renta (ISR) al 1% más rico de la población; impuestos a dividendos y capital); 2) reforma que simplifica (elimina el IETU e IDE; nueva ley del ISR; automatizar trámites del SAT; 3) reforma que formaliza (régimen de incorporación fiscal, seguridad social y disminución de cuotas de seguridad social); y, 4) reforma verde y de salud (impuestos al consumo de combustible con carbono, a los plaguicidas y a las bebidas azucaradas) (Gobierno de México, 2013).

lo cual no implicaba un desajuste o déficit para las demás entidades y municipios del país, pues se agregarían al fondo 687 millones de pesos adicionales para dicha causa (Cámara de Diputados, 2013).

Por su parte, el diputado David Pérez Tejada del Partido Verde Ecologista (PVEM) corroboraba esta condición asimétrica de la capital en su intervención, al calificar esta inclusión “como uno de los grandes avances” para reconocer las necesidades de la población capitalina, ya que “aun siendo la ciudad más poblada de nuestro país no contaba con una disposición de recursos para planes de contingencia similar a la de otras entidades federativas” (Cámara de Diputados, 2013).

Sobre esta misma cuestión el diputado Jhonatan Jardines del PRD señalaría, que “durante más de 15 años nosotros, como PRD, estuvimos impulsando, gestionando que este fondo estuviera abierto, no al Distrito Federal, sino para la gente que vive aquí”, por lo que aseveró que la exclusión les “pareció siempre injusta e inequitativa” ya que el “daño no era para un gobierno políticamente distinto al que gobernaba el resto del país, sino era implícitamente denotar la calidad de ciudadanía que tenemos los habitantes del Distrito Federal” (Cámara de Diputados, 2013).

Por su parte, el periódico *La Jornada* haría pública la noticia de que el Distrito Federal sería integrado el FAIS. Refiriéndose al anuncio previo que había realizado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) sobre esta integración, ratificaba que, con el proyecto de dictamen aprobado, éste se haría realidad, ya que “no existe una razón sólida para excluir al Distrito Federal del FAIS, por lo que se considera oportuno incluir a esa

entidad en la distribución de los recursos del referido fondo” (Garduño y Méndez, 2013).

Incluso señaló -como argumentaron los legisladores- que para no afectar de manera negativa la distribución del fondo destinado a los 31 estados de la República, con motivo de la integración de la ciudad, el proyecto previó incrementar el porcentaje total de recursos del fondo de la recaudación federal participable, al pasar de 2.5 a 2.5294 por ciento. Por lo tanto, de este aumento, el 0.3066 por ciento sería destinado al FAIS para el Distrito Federal, mientras que el 0.2228 por ciento para las 16 delegaciones políticas. En la misma noticia, destacaban la declaración del entonces presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el diputado Isabel Trejo del PAN, quien calificó la incorporación del Distrito Federal al FAIS como “un gran avance en el federalismo” (Garduño y Méndez, 2013).

Y es que no solamente, la integración del FAIS dejaría en evidencia el arreglo cupular entre el gobierno de EPN y el PRD -mediante Miguel Ángel Mancera- suscrito formalmente en el *Pacto por México*, razón por la que el Estado concedía al Distrito Federal recursos presupuestales que históricamente había sido privado, sino también la asignación de un nuevo fondo denominado *Fondo de Capitalidad* creado específicamente para la Ciudad de México, en consideración -ahora si- por ser la capital del país y la sede de los poderes de la Unión (Flores y Ramos, 2013).

El propio gobierno de la ciudad, mediante la entonces SAF (2015), explicaría cómo logró de esa administración que se reconoció “el esfuerzo adicional en el que incurre presupuestalmente la CDMX al financiar los costos

asociados a su condición de Capital (sic)”, esto conllevó que desde 2014, la capital recibiera un monto de recursos específico en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.3. EL CONTEXTO POLÍTICO (RAZONES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS DEL ESTADO MEXICANO) EN LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE TODA PERSONA A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO PARA SÍ Y SU FAMILIA: EL CONTROL PRESUPUESTAL COMO MEDIDA DE CONTENCIÓN POLÍTICA-ELECTORAL

La reforma fiscal y hacendaria impulsada por Ernesto Zedillo en 1997, se daría debido al contexto de crisis política, económica y social -explicado en los capítulos anteriores- en el que estaba inmerso nuestro país como consecuencia de la implementación de las políticas neoliberales.

[...] el gobierno magnificó los beneficios del mercado, la liberalización comercial y las privatizaciones; pero todo eso, lejos de mejorar las condiciones socioeconómicas de los mexicanos, generó más marginación y desigualdad, y la fragmentación social se hizo más evidente (Ortíz, 2017, p. 12).

Ante este panorama, la descentralización administrativa respondía a una dinámica fuertemente centralista y discrecional de distribución de los recursos federales que se había ejercido durante el gobierno salinista, por lo que era necesario ampliar el poco margen que tenían los municipios para el ejercicio de sus propios programas orientados en el abatimiento de la pobreza.

Ya desde 1996 se había descentralizado para los municipios cerca del 65 por ciento de los recursos del ramo 26 y 35 por ciento para las entidades federativas destinados ambos a la superación de la pobreza. No obstante, con la creación del Ramo 33 -producto de esta reforma- se añadió un 14 por ciento del gasto primario del Gobierno Federal para atender a la educación, la salud y la infraestructura social estatal y municipal (Díaz, 2003).

Con este panorama de apremio en la atención de los sectores más vulnerables del país y bajo la presión de los diferentes niveles de gobierno, la iniciativa llegaría a San Lázaro en diciembre de 1997. Al igual que con la reforma del Distrito Federal de 1996 vista en el capítulo anterior y dado el marco de relación persuasiva de poder que ejercía el gobierno priísta con respecto a sus principales opositores, se repetiría el mismo escenario de amplio consenso -entre las fracciones partidistas- por lo que la aprobación de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997, no tendría mayor contratiempo ni objeción en realizarse.

De esto podemos dar evidencia si revisamos los posicionamientos pronunciados en la sesión del 12 de diciembre de 1997 que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, en donde los diferentes legisladores que se manifestaron en torno a la propuesta, dejaron patente su voluntad de generar el “consenso” indispensable, así como los acuerdos “coyunturales” que, si bien no serían definitivos para la posteridad, contribuirían a avanzar en el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Particularmente, llaman mucho la atención los discursos de los diputados de oposición Jesús Salvador Olvera (PAN), José del Carmen Enríquez (PRD), Carlos Francisco Arce (PAN) y Carlos Antonio Heredia (PRD) quienes en ningún momento del debate señalaron o denunciaron la exclusión del Distrito Federal del FAIS integrado en el incipiente Ramo 33.

Así que, lo que terminará de corroborar esta actitud aquiescente y condescendiente de los partidos de oposición mostrada ya en el marco del *Diálogo Político Nacional*, sería el resultado de la votación para la aprobación del

dictamen, el cual además de unánime, no se le impuso ninguna clase de resistencia: “438 votos en pro” (Cámara de Diputados, 1997).

Lo anterior, bien podría explicarse a partir de dos aspectos fundamentales: corresponder a la “voluntad” demostrada por el gobierno de Zedillo para democratizar la vida política de la ciudad, la cual se consolidaba con el arrollador triunfo de julio de ese mismo año del PRD en la jefatura de gobierno y diputaciones a la asamblea de la ciudad; y, que la nueva descentralización fiscal propuesta por la reforma, dotaría convenientemente de mayores recursos a entidades federativas y municipios cuya correlación de fuerzas partidistas iba cambiando drásticamente con el crecimiento de la oposición en el país²⁵.

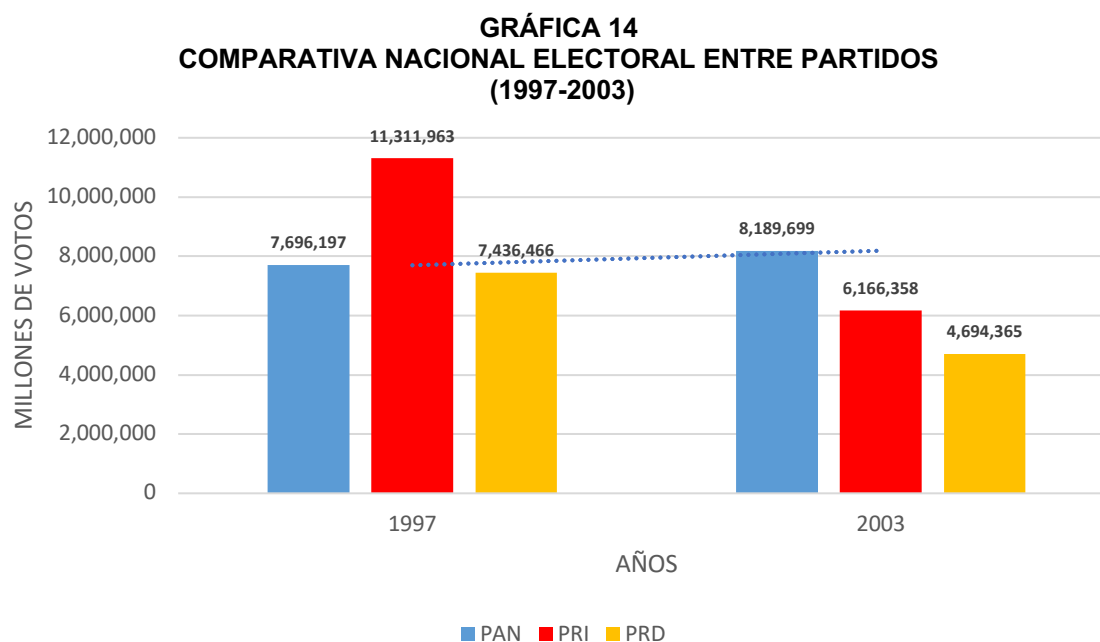
Sin embargo, la implicación política de inminente riesgo que representaban el cúmulo de estas dos acciones -principalmente la primera- para la conservación del poder del grupo a cargo del Estado, llevaría al gobierno federal a excluir al Distrito Federal del FAIS como medida de control político y presupuestal con la misma justificación de siempre (su condición jurídica dependiente de la federación) y por la misma razón de siempre (el control político de la ciudad como centro de poder).

Se origina en un castigo que se ha expresado de diversas formas desde que el DF tiene autonomía propia y la izquierda lo gobierna. Es decir, forma parte del conjunto de facultades disminuidas que el PRI se ha empeñado en mantener, a pesar de la exigencia de los ciudadanos capitalinos de dotarla de condiciones jurídicas similares a las que poseen las demás entidades federativas en cuanto derechos de sus habitantes y facultades de sus autoridades (Batres, 2012, p. 2).

²⁵ Con las elecciones de 1997 recién celebradas en el país, la geografía electoral había cambiado significativamente, por primera vez, la oposición le había arrebatado en nueve estados la primera fuerza política al partido hegemónico. El PRD lo había hecho en: la Ciudad de México -donde se hizo de la gubernatura- Morelos y Michoacán, mientras que el PAN, había hecho lo propio en Baja California Norte, Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Colima. (Flores y Rangel, 2021)

Esta medida de control y exclusión presupuestal de tan importante fondo, tres años más tarde, con los resultados de la elección del año 2000 explicarían por sí mismo sus razones, tanto por no haberla incluido desde la creación del FAIS, como de mantenerla así durante los posteriores sexenios panistas. Y es que particularmente, en la elección que permitió la denominada “alternancia política” con el arribo del PAN al poder, existió una tendencia diferenciada del voto de los habitantes de la ciudad con respecto al que se daba en todo el país.

Es decir, en lo nacional de 1997 a 2003, mientras que el PAN ganaba presencia electoral en todo el territorio nacional, el PRD la perdía como se muestra a continuación:



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 179.

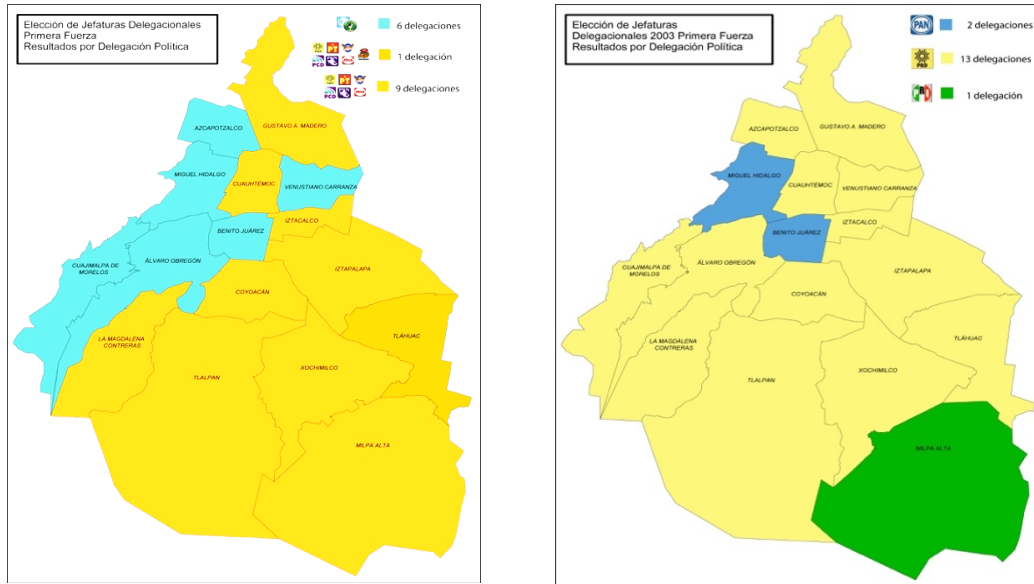
MAPA 2 COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2000)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 174.

No obstante, en el caso concreto de la ciudad el comportamiento electoral de los capitalinos ante la “marea azul” que representó el triunfo de Vicente Fox en ese año, tendría un resultado completamente distinto en la elección -por primera vez- de sus gobiernos delegacionales, lo cual nos hablaba de la clara preferencia electoral por la izquierda motivada por la fuerte politización de los capitalinos:

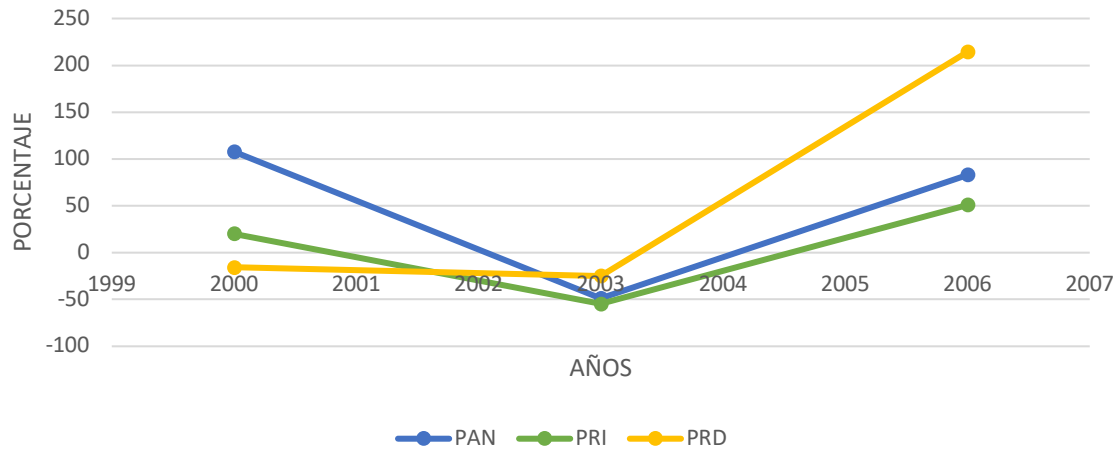
MAPAS 3 Y 4. COMPARATIVA DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2000-2003)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 181.

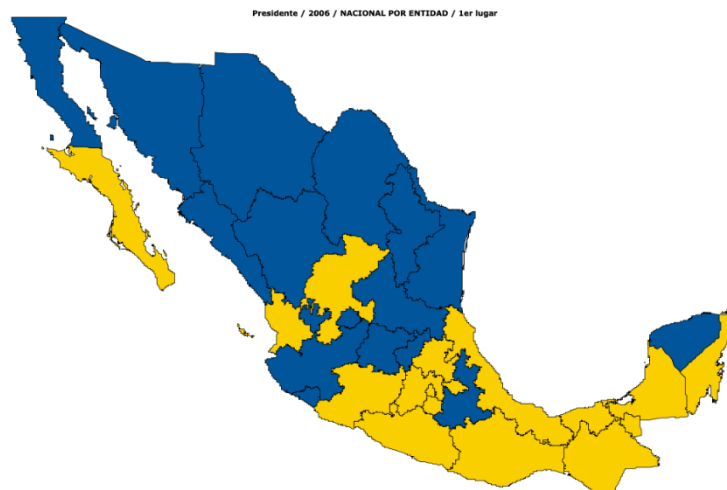
A partir de entonces, ya con el gobierno de AMLO en la ciudad, caracterizado por un abanico amplio de políticas sociales enfocados a sectores vulnerables de la población (adultos mayores, jóvenes, madres solteras, etc.), así como con la creación y desarrollo de la infraestructura urbana, el PRD tendría un crecimiento exponencial que iría de lo local a lo nacional cuyo clímax se daría en la controvertida elección del 2006.

GRÁFICA 15
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ELECTORAL NACIONAL ENTRE
PARTIDOS
(2000-2006)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 182.

MAPA 5
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2006)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 184.

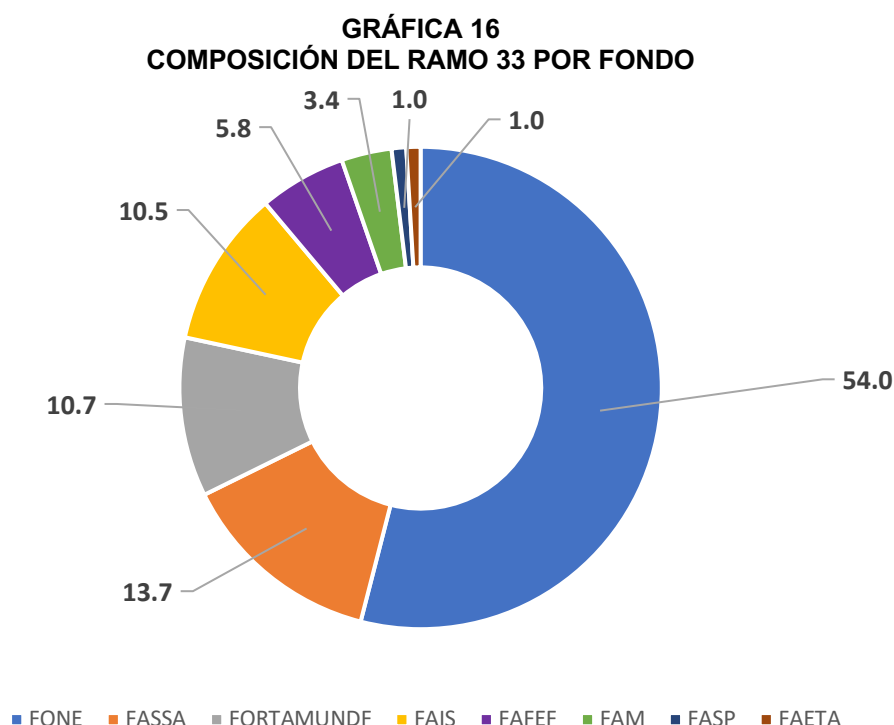
Y es que, concatenante a esta situación de contención política para la izquierda en el país -tanto para los períodos de la persuasión política con el PRI, como con el de la coerción con el PAN-, mención aparte merece establecer la relevancia del FAIS en las finanzas públicas de las entidades federativas y sus municipios, para lo cual lo podemos dividir en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, por lo mismo de que es un fondo que en su composición tiene un doble beneficiario (la entidad federativa y los municipios FISE para el primero y FISM -ahora FISMD- para los segundos) implicaba un fortalecimiento importante en las finanzas públicas de los gobiernos de oposición elegidos en las delegaciones políticas y en el de la ciudad posteriormente.

En segundo lugar, el otro aspecto a destacar que se vincula con este fortalecimiento, son los objetivos a los que se encontraba destinado este fondo, a saber: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud y educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural. Es decir, todo aquello que se destina al financiamiento de obras, acciones e inversiones que benefician a personas que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema (Decreto No. 17, 1997).

A este respecto, mucho se sabe del tentador manejo -más allá de profundizar en su efectividad- que se le tiende a dar a los recursos que se enfocan a estos sectores vulnerables de la población, basta recordar el PRONASOL (Solidaridad) de Salinas de Gortari, el PROGRESA de Ernesto Zedillo, el OPORTUNIDADES de Vicente Fox y Felipe Calderón, y el PROSPERA de Enrique Peña Nieto, los cuales habían corrido riesgos ineludibles por "asimetría de

poder”, debido a: la “focalización y control de condicionalidades”; la presencia de “intermediarios institucionales”; y, el “uso político-electoral” tanto en su versión de ubicación de recursos como en la compra y coacción del voto (Hevia, 2016).

Y, por último, un aspecto no menos importante, es que el FAIS ha representado desde la creación del Ramo 33, el 10.5 por ciento del total de los recursos, siendo el cuarto más importante en representación financiera²⁶:



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 219.

Con esto podemos decir que, más allá de la importancia *-per se-* del FAIS para atender situaciones prioritarias relacionadas con el ejercicio pleno de

²⁶ Cabe señalar, que en aquel momento el Distrito Federal tampoco participaba de las aportaciones del FONE (antes FAEB), lo cual si se suma al FAIS, la ciudad dejaba de percibir casi 65 por ciento de los recursos que le correspondían a todas las demás entidades federativas (Véase Flores y Rangel, 2021) Incluso el propio Francisco Chíguil (véase 2014) señala que con la descentralización de los servicios educativos y de salud hacia las entidades, solo el Distrito Federal fue excluido por razones estrictamente políticas, por lo que de haberlo hecho le daba la posibilidad de administrar importantes montos de recursos tanto humanos como financieros, los cuales controlaba directamente el gobierno federal.

derechos sociales de los capitalinos, la posición autoritaria de los grupos en el poder -aprovechándose de la condición jurídica de la ciudad subordinada- consideraron su integración como una amenaza potencial a sus propios intereses, es decir, con la supresión de tan importante recurso se controlaban y contenían las posibilidades de crecimiento político del que se convertiría durante los gobiernos panistas y el priísta posterior, en el grupo antagónico más asiduo hasta la fecha: el grupo obradorista.

Justo esta razón política -tan vigente en nuestra actualidad- de contención y confrontamiento entre el grupo obradorista y el ahora denominado Frente Amplio por México (FAM) o coloquialmente conocido como *PRIANRD* por la unión de sus nomenclaturas, traería consigo, en el 2012, cambios diametrales en el tratamiento de exclusión que históricamente se le había dado a la ciudad.

Con el regreso del PRI al poder presidencial y como primera fuerza indiscutible en lo nacional, se establecería una dinámica retributiva de poder entre los integrantes de este frente amplio²⁷. Particularmente, la relación de retribución política entre el PRI (representado por Peña Nieto) y el PRD (representado por los denominados *chuchos*²⁸ y el entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera), obedecería a la inminente división de este último, como consecuencia de la salida de AMLO de sus filas, tras 23 años de militancia en cuya trayectoria se incluían dos candidaturas presidenciales.

²⁷ Mucho ya se ha explicado en este capítulo -y en el primero- sobre lo que significó esta alianza pragmática encumbrada en el *Pacto por México*, para terminar de realizar las reformas estructurales que el capital neoliberal exigía y que el panismo durante sus gobiernos, no tuvo la capacidad política de lograr los acuerdos necesarios para lograrlas.

²⁸ Tribu del PRD denominada así por la conformación de sus dos dirigentes principales: Jesús Ortega y Jesús Zambrano.

Este cisma al interior del mermado grupo perredista, prendió sus focos de alarma ante la amenaza potencial que representaba el recién creado MORENA encabezado por AMLO, tanto en la escena política nacional, como para la conservación de su poder en la capital del país, la cual había sido su bastión político durante más de quince años.

Además de buscar su afianzamiento en el poder de la capital, ante la amenaza del incipiente Movimiento de Regeneración Nacional, el PRD buscaba empoderar y proyectar la imagen del entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, de cara a las elecciones presidenciales de 2018 (Flores y Rangel, 2021, p. 197).

Este factor de riesgo permitió, que inusitadamente, dos partidos de posiciones ideológicas e históricamente contrapuestas se concertaran en una sola línea de acción política cuyo eje era el intercambio de beneficios para mantener el poder, y al mismo tiempo, contrarrestar la amenaza del grupo obradorista, que sobra decir, les arrebataría el poder a ambos tan solo seis años después.

Así pues, bajo esta dinámica de retribución reflejada en el apoyo al paquete de reformas estructurales impulsadas por el gobierno peñanietista del 2013, el entonces jefe de gobierno de la capital, Miguel Ángel Mancera (con el objetivo de proyectar su imagen pública de cara a la sucesión presidencial siguiente) sería clave en obtener a cambio dos situaciones fundamentales para la ciudad: la reforma política de 2015, y con ello, su constitución de 2017; y, el incremento de recursos presupuestales vía la integración en el FAIS y la creación de un nuevo fondo para la ciudad, el Fondo de Capitalidad.

Sobre el primer aspecto, ya hemos hablado profundamente durante el primer capítulo en cuya relación se ubica el reconocimiento del derecho humano de libre determinación. Sin embargo, respecto al segundo, es preciso resaltar su

notoriedad inmediata, ya que a través del entonces senador Mario Delgado Carrillo perteneciente al PRD, se propondría a través de solicitud excitativa (por ser apremiante ante los plazos que se dictaron para la discusión y aprobación del paquete económico del año 2014) la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal que finalmente incluiría a la Ciudad de México en la distribución de los recursos del FAIS, del FISE y del FISM, manifestando que “el 25 de septiembre de 2013, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, acordaron que la federación respaldará los planteamientos financieros de la Ciudad de México” (Delgado, 2013).

Esta estrechez inmediata de las relaciones políticas del presidente Enrique Peña Nieto y Miguel Ángel Mancera, serían aceptadas -e incluso- comentadas públicamente por el propio jefe de gobierno en diferentes medios de comunicación (véase W Radio, 2013 y La Redacción de Capital, 2014) al señalar que su relación era de “coordinación” y no de “subordinación”, por lo que gracias “a la comunicación” que tenían “sirvió para establecer el FAIS” y “el Fondo de Capitalidad”. Asimismo, por esta misma circunstancia tuvo “la promesa del titular del Ejecutivo federal de concretar la reforma política de la ciudad de México”.

Incluso tal era la gala de este acercamiento, que durante la discusión de la aprobación a la reforma fiscal de 2013, la diputada Karen Quiroga Anguiano del PRD, dejaba patente la evidencia de que el jefe de gobierno había sido el artífice de la inclusión del Distrito Federal en el FAIS y la asignación del Fondo de Capitalidad por su calidad de capital del país, al recriminarle -al diputado Ricardo

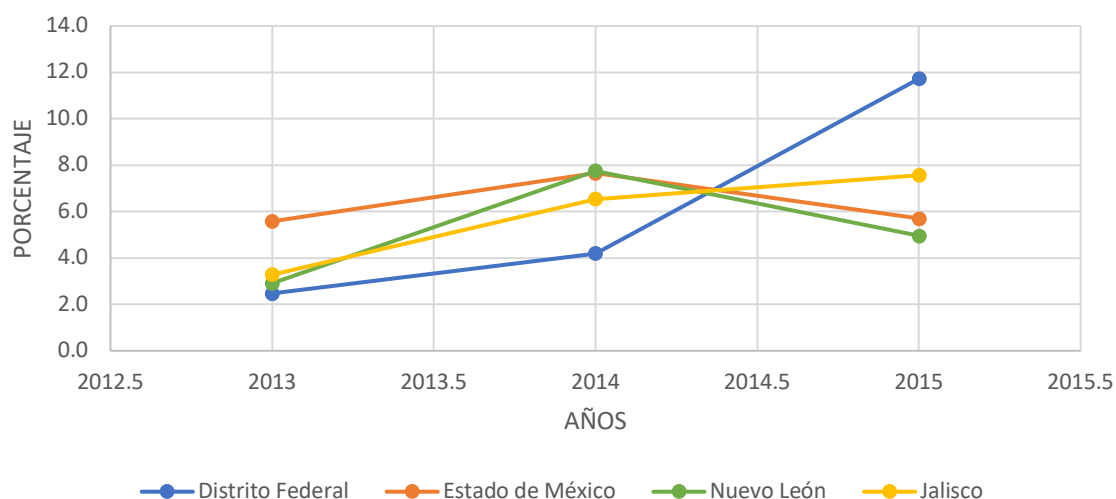
Mejía de MC cuyo discurso criticaba la posición a favor de su grupo parlamentario frente a la reforma estructural que se votaba- que:

[...] Deje usted de molestar a la actitud responsable del jefe de gobierno por conseguir más recursos para que esta ciudad siga siendo generosa con todos los habitantes de la República [...] Agradecemos, sí, a la visión del jefe de gobierno. Agradecemos a todos los diputados de la Comisión de Hacienda, que permitieron que este fondo de capitalidad se empiece a dar en el presupuesto [...] (Cámara de Diputados, 2013).

Otra legisladora que hacía referencia a esta relación entre los mandatarios, sería la entonces diputada local por el PRI a la ALDF, Alejandra Barrios Richard, quien solicitó al medio de comunicación que la entrevistó: “hacer un reconocimiento al presidente Enrique Peña Nieto y al jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, por llegar a acuerdos que significan mayores beneficios presupuestales para esta capital, a través de la reforma hacendaria” (Redacción, 2013).

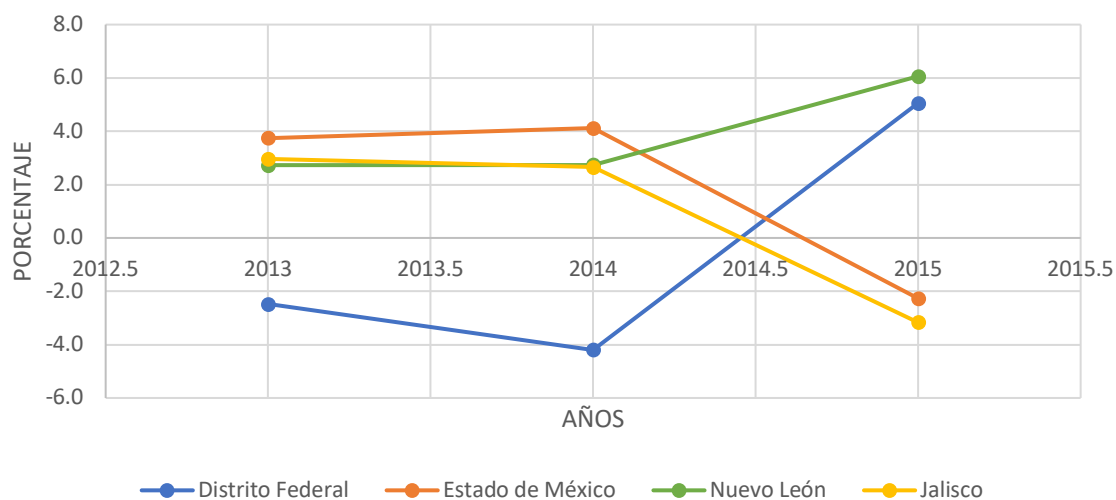
Y es que estos beneficios presupuestales a la ciudad, inmediatamente se verían reflejados con el comportamiento al alza de sus participaciones y transferencias federales a partir de 2014, incluso por encima de entidades federativas con condiciones socioeconómicas similares a la capital, tal y como lo muestran las siguientes gráficas:

GRÁFICA 17
EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS
REALES (2012-2015)
DF, EDOMEX, NL Y JAL



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 211.

GRÁFICA 18
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS
REALES (2012-2015)
DF, EDOMEX, NL Y JAL



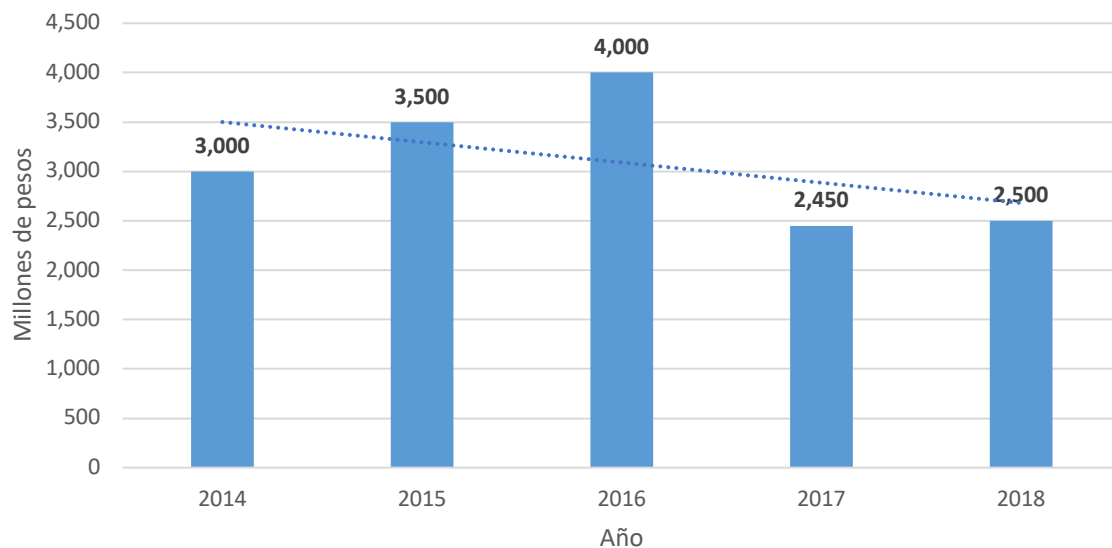
FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 212.

Aunado a este incremento gradual de los recursos de origen federal para la hacienda de la ciudad, se le otorgaría un fondo de nueva creación exclusivo: el Fondo de Capitalidad²⁹. Este fondo, de acuerdo a los *Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad*, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de febrero de 2014, le sería concedido a la ciudad -paradójicamente- “en consideración a su condición de sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Lineamientos, 2014, p. 1).

Si bien es cierto, que este fondo no forma parte del análisis de la violación del derecho a un nivel adecuado de vida para sí y su familia de los capitalinos, es relevante en virtud de que ayuda a ejemplificar cómo las relaciones retributivas entre estos dos grupos políticos en este período conllevó a establecer una estrategia de concertación política tal, que sus objetivos se arreglaban al interés por conservar su poder en función de incrementar el gasto y la inversión social focalizado en los grupos más vulnerables, con la finalidad de contrarrestar la amenaza emergente radicada en el incipiente MORENA.

²⁹ De acuerdo con la SAF (2015) los recursos del Fondo de Capitalidad se han destinado a diversos beneficios, tales como: infraestructura vial (construcción de la Línea 6 del Metrobús, adquisición de autobuses RTP, mantenimiento al tren ligero, entre otros); prevención del delito y seguridad pública (adquisición de patrullas y reducción de delitos de alto impacto); rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos (intervención de banquetas y rehabilitación de parques y jardines); protección al medio ambiente (adquisición de patrullas medioambientales); y, desarrollo económico y fomento al empleo mediante la conservación y rehabilitación del centro histórico.

GRÁFICA 19
EVOLUCIÓN DEL FONDO DE CAPITALIDAD PARA LA CIUDAD
(2014-2018)



FUENTE: Elaboración propia hecha con los datos estadísticos de la Cuenta Pública revisada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018).

Como se puede apreciar, tal es el caso del Fondo de Capitalidad como producto de un acuerdo político, que la última vez que se le destinaron recursos a la capital, fue en el 2018, último año del gobierno de Enrique Peña Nieto, con todo y que fue elevado a rango constitucional en el 2016 (Flores y Rangel, 2021).

4.4. LA EXCLUSIÓN INJUSTIFICABLE DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEL FAIS A PARTIR DE NO SER UN “ESTADO” Y NO POSEER “MUNICIPIOS”

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la exclusión del Distrito Federal del FAIS se daría con la reforma fiscal de 1997. Desde la instauración del fondo, el cual se encuentra reglamentado en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, las palabras “Distrito Federal”, “órgano político administrativo” o hasta “demarcaciones territoriales” quedaron fuera del texto que lo conforman.

Los citados artículos, de acuerdo a este carácter excluyente, sea para señalar la determinación del fondo y sus montos de la Recaudación Federal Participable (RFP); las obligaciones; los objetivos del gasto, como para la fórmula de distribución, se refieren en todo momento y de manera específica, a los “Estados” y a los “Municipios” de cuya condición la Ciudad de México por su naturaleza jurídica estaba impedida.

Esta acción de distinción la ilustraría muy bien -más aún la comparación con la última reforma de 2013- el segundo párrafo del artículo 32, el cual señalaba: “Los Fondos (sic) se enterarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados” (Decreto No. 17, 1997, p. 124).

De igual forma, el artículo 33, en su párrafo segundo especificaba a los “Municipios” como aquellos que podrían disponer del 2 por ciento del total de los recursos del fondo para la realización de un programa institucional, así como los términos en que debía realizarse en conjunto con las dependencias federales involucradas en su ejercicio. Lo mismo el artículo 35 refiere a características particulares de los “Municipios”, las cuales son relativas a que su población posea diversas carencias, tales como: rezago en los salarios, analfabetismo, viviendas sin servicios como el drenaje o disponibilidad de electricidad (Decreto No. 17, 1997, p. 126).

El mismo Martí Batres (véase 2012) señala sobre esta distinción, que la justificación de la exclusión del Distrito Federal obedecía a que no se trataba de “un estado con municipios como lo indica literalmente el texto del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal”. Y proseguía:

No consta en el proceso legislativo ninguna consideración que indique que esa exclusión era la voluntad de los legisladores, y por lo tanto no consta ninguna justificación de la excepción de la capital de la distribución de recursos fiscales provenientes del FAIS (Batres, 2012, p. 2).

En efecto, como se ha podido apreciar con los posicionamientos revisados de los diversos grupos parlamentarios durante la discusión y aprobación de la reforma, en ningún momento se destaca una justificación formal por parte del gobierno federal sobre las razones de dejar fuera al Distrito Federal de este fondo en particular. Y es que, si contrastamos el texto que regula a los demás fondos integrados en el -entonces- recién añadido *Capítulo V de los Fondos de Aportaciones Federales*, salvo el FAIS, todos refieren al “Distrito Federal” como beneficiario.

En ausencia de un cambio sustancial a esta situación de exclusión durante los años posteriores, me refiero a las reformas de 2007 y 2009, es preciso remitirnos a la modificación realizada en 2013. Apenas se revisa el contenido de los artículos referidos al uso y destino del fondo en cuestión, podemos dar cuenta de las diferencias notables con relación al dictamen de quince años atrás.

Ahora sí, desde los montos destinados de la RFP al FAIS especificados en el referido artículo 32, que pasaron de 2.5 a 2.5294 por ciento; hasta los relativos a los subfondos, de 0.303 a 0.3066 por ciento para el FISE y, 2.197 a 2.2228 por ciento para el FISMDF, se pudieron interpretar sus incrementos como consecuencia de la inclusión de la ciudad en el texto de la modificación. En este último subfondo es más que evidente esta cuestión, ya que con la reforma de 1997 se le había denominado como Fondo de Infraestructura Social Municipal

(FISM) y con el cambio quedó -hasta la fecha- con el añadido de “y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (Decreto No. 34, 2013).

Igualmente, en el multirreferido segundo párrafo del mismo artículo, se cambiaba el término de “Estados” por el de “entidades” y se incorporaba a las “demarcaciones territoriales” a los municipios, en clara referencia a las 16 delegaciones políticas del entonces Distrito Federal. Lo mismo sucedería en cada apartado de los demás artículos relacionados a los objetivos del recurso, las obligaciones y demás requisitos de ejercicio.

Algo que se destaca porque pone en cifras la inclusión de la ciudad, más allá del cambio en la composición de la fórmula de distribución³⁰ prevista en el artículo 34 de la LCF, es lo relacionado a la interpretación de las variables de cálculo en el monto del año base de la entidad (F_{2013}), el cual señala que, a partir de entonces, “en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos” (Decreto No. 34, 2013).

Igualmente, en el artículo 35 se señala que el FISMDF, se distribuirá con una fórmula similar a la general que se realiza a las entidades federativas, considerando -ahora si- mediante “carácter redistributivo” a los “municipios” y “demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema” con base a las cifras expedidas por el mismo CONEVAL.

³⁰ El cambio tiene que ver con la forma en que se realiza la medición de las carencias, pues la fórmula de 1997 tenía una mayor complejidad en su cálculo al considerar en el denominado “Índice Global de Pobreza de un hogar (IGPj)” cinco variables diversas (ingreso *per cápita* del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, de drenaje y electricidad/combustible para cocinar) cuyo objetivo era determinar los hogares con mayor nivel de pobreza extrema en el país desagregándolos por estado. Sin embargo, con la fórmula de la modificación de 2013, se prescindió de esta complejidad, ya que con base en las definiciones, cálculos y mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se establecen criterios más unificados y metodológicamente más rigurosos, por lo que otorgan mayor certeza en los indicadores de pobreza extrema del país, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la ciudad.

Como se puede verificar, a partir de la reforma de 2013, no sólo es más que manifiesta la integración de la ciudad en el texto de los artículos relacionados con el FAIS en la LCF, también lo es con las modificaciones y adecuaciones presupuestales que se tuvieron que realizar para no afectar las finanzas públicas de las demás entidades federativas y municipios del país, lo cual habla por sí mismo de su ausencia en el ejercicio de esta participación.

4.5. VIOLACIÓN SISTEMÁTICA Y ESTRUCTURAL: IMPOSICIÓN DE UN ORDEN POLÍTICO Y ECONÓMICO EXACERBADAMENTE VERTICAL Y LA PRIVACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO

Al igual que con el derecho del capítulo anterior, y partiendo del principio de que las violaciones masivas de derechos humanos son de naturaleza particularmente grave, es preciso determinar que la afectación al derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia que hemos podido verificar, no logra cubrir en su totalidad con dichas características.

Con esto se quiere decir, que si bien es cierto que el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, de acuerdo a su complejidad, integralidad e interdependencia con otros derechos fundamentales como la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros, es indispensable para el pleno desarrollo de éstos, también lo es, que el presente análisis sobre esta violación (o conjunto de violaciones) no supone necesariamente una condición extrema, ya que ninguna de estas acciones indebidas propiciaron fenómenos como el desplazamiento forzado, el colapso de los sistemas de salud o cualquier otro que pusiera en riesgo, de forma grave, la vida de las personas.

Aunque, bien vale la pena aclarar, que el hecho de que no se clasifique como una violación masiva, no significa que se deba soslayar su extensa magnitud y su gran dimensión. En esta ocasión, no sólo se debe explicar a partir de la cantidad de personas afectadas, que ya es suficiente con decir que fueron en promedio 8.7 millones de personas³¹ durante este período, sino que también, por las mismas situaciones implícitas que se relacionan con el objetivo al que está orientado el FAIS, es decir, la amplia interseccionalidad prevaleciente en la población capitalina de estos años (personas en condición de alta vulnerabilidad, tales como: niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, entre otros); y, la diversidad de derechos (vivienda, agua, salud y educación, principalmente) que convergen en la realización del multirreferido fondo.

Por estas razones, es preciso establecer que, si bien la violación de este derecho no corresponde con una de tipo masiva, si se debe considerar de una forma muy amplia y con consecuencias, además de irreversibles, sumamente inconmensurables. Sin embargo, por su dimensión extensa, esta afectación no escapa a su clasificación sistemática, pues no se puede eludir el hecho de que el Estado mexicano dejara fuera al entonces Distrito Federal del único fondo -de cuatro que había creado- sin ninguna justificación formal de antemano.

El hecho de que fuera propuesta por el ejecutivo federal y aprobada por el Congreso de la Unión sin oposición, en esta coyuntura de consensos interpartidarios, nos habla de que fue una acción preconcebida y planificada desde las más altas esferas del poder, con el objetivo de establecer un control político a

³¹ Cálculo realizado con base en los datos estadísticos de INEGI (2023) en donde explica el crecimiento de la población de la Ciudad de México desde 1900 a 2020. Esta cifra se estimó con base en el promedio de la cantidad total de personas registradas por cada década, a saber: 8.2 millones en 1990, 8.6 millones en 2000, 8.9 millones en 2010 y 9.2 millones en el año 2020.

las aspiraciones de la oposición que con creces se había hecho del gobierno de la capital, por lo que representaba una amenaza potencial al estatus de poder de la élite gobernante.

Esta amenaza trascendió quince años más, en virtud de que el control impuesto se hizo más estricto con los gobiernos panistas subsecuentes, en donde, pese a las iniciativas presentadas por integrantes del PRD, el Estado mexicano mostró una actitud aquiescente y recalcitrante de la negación al ejercicio presupuestario que por derecho correspondía a los habitantes de la capital.

Mención especial merece este aspecto del “control” -también presupuestal- visualizado en la negación de beneficiar a un grupo socialmente vulnerable por sus atributos relacionados con su alto grado de pobreza y marginación, lo cual refleja la sistematicidad de un accionar asimétrico que contemplaba un orden jerárquizado, centralizado y fuertemente autoritario, ejercido irrestrictamente por el poder ejecutivo sobre la población y el territorio del Distrito Federal menoscabando sus derechos humanos.

Justo de estas circunstancias aquiescentes en donde se concibe un diseño institucional cuya dinámica organizacional sostuvo -durante quince años- la negación del ejercicio de recursos públicos del FAIS en detrimento de este derecho humano, se hace evidente su característica estructural.

Es suficiente con establecer que la falta de voluntad política para modificar la situación de exclusión a la que se encontraba sometida la ciudad desde 1997, obedecía a un comportamiento estructuralmente violatorio del derecho en cuestión por parte del Estado mexicano, más aún, que para revertir la situación,

únicamente era necesario modificar la LCF, lo cual se lograba -tan solo- con la mayoría simple del congreso federal.

Igualmente, sobra decir, que este comportamiento de violación estructural del Estado mexicano también es común a las otras dos violaciones, en el sentido de que la condición *sui géneris* en que se ha relegado a la ciudad, trajo como consecuencia, la instauración de un “estándar jurídico” que propiciaba la construcción de una cultura política tal, que no sólo subordinaba grupos en situación de vulnerabilidad, sino que también invisibilizaba, normalizaba y legitimaba las violaciones de derechos humanos de los capitalinos.

Esta lógica conductual de las instituciones del Estado de excluir deliberadamente al entonces Distrito Federal de un fondo federal tan importante, fue resultado - durante todos esos años- de la imposición de un orden político y económico exacerbadamente vertical y altamente dependiente, el cual conllevaba la edificación de procesos de concentración de poder de la élite gobernante y de sus intereses.

Algo que es fundamental mencionar, lo cual se vincula con la violación del derecho de la libre determinación, es que con la exclusión del Distrito Federal de este fondo federal, el Estado privó de los beneficios del desarrollo la participación de un importante grupo socialmente discriminado -por su nivel de pobreza y marginación- de la población capitalina, al cual, por tanto, le impuso “límites estructurales” (véase Ansolabehere, 2017) al ejercicio de sus derechos sociales de manera sostenida y perdurable.

4.6. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: OBSTACULIZACIÓN PARA EL EJERCICIO EN CONDICIONES DE IGUALDAD Y LIBERTADES BÁSICAS EN FUNCIÓN DE LA INTEGRALIDAD CON OTROS DERECHOS (URBANIZACIÓN EQUITATIVA, VIVIENDA, SALUD, EDUCACIÓN, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO)

De acuerdo a todo lo antes expuesto, es menester decir que el Estado mexicano es responsable de la violación del derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México durante el período en que ésta fue excluida deliberadamente del FAIS perteneciente al Ramo 33.

Siguiendo la misma tónica que con la violación de los derechos humanos revisados en los capítulos anteriores, el Estado mexicano no puede alegar el desconocimiento de sus obligaciones internacionales, en virtud de que, desde 1948 y 1981 forma parte del sistema universal y del sistema interamericano de protección de derechos humanos, respectivamente. En lo que concierne al primero, el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia lo podemos encontrar normativamente en el artículo 25, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a saber:

Artículo 25.

3. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

En este mismo sentido se manifiesta el artículo 11, primer párrafo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual señala:

Artículo 11.

[...] los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Como se puede ver en ambos ordenamientos internacionales, el “nivel de vida adecuado” en lo individual y para la familia, se vincula con otros derechos sociales como la alimentación, el vestido, la asistencia médica y la vivienda, razón por lo cual se concibe como un derecho integral, interdependiente y transversal que merece ser observado desde las perspectivas particulares de cada derecho.

Cuestión distinta plantea el sistema interamericano, el cual lo encontramos con una expresión más abstracta y condicionada en comparación con lo citado por el sistema universal. En este sentido, el artículo 26 de la Convención Americana relativo al “Desarrollo Progresivo” lo señala como un compromiso que deben realizar los Estados partes “en la medida de los recursos disponibles” para “adoptar providencias” que permitan “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969).

A partir de la condicionante que prescribe “en la medida de los recursos disponibles” los derechos a los que se refiere la Convención, los encontramos en el artículo 31, incisos h), i), j), k) y l) del Protocolo de Buenos Aires cuyo documento sirvió de modificación a la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, los cuales se refieren al desarrollo económico y social con sus “propias modalidades y procedimientos, en el marco de principios democráticos”. Éstos son: la erradicación del analfabetismo y ampliación del

campo de la educación; defensa del potencial humano mediante la aplicación de conocimientos de la ciencia médica; nutrición adecuada en cuanto a disponibilidad de alimentos; vivienda adecuada para todos los sectores de la población; y, condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna (Protocolo de Buenos Aires, 1967).

Este conjunto de objetivos (derechos) a los que se encuentran obligados a garantizar los Estados partes, forman parte de la interpretación mayor que realizan las propias Naciones Unidas (véase 2018) del derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida en su documento titulado *De la serie 30 artículos sobre los 30 artículos*, en donde establece que este derecho humano es “un esfuerzo para asegurar la ausencia de miseria” basado en el anhelo del entonces presidente Franklin Roosevelt sobre las cuatro libertades humanas esenciales, entre las cuales -precisamente- se encuentra la libertad de vivir sin miseria.

La enunciación de esta libertad se encuentra tanto en el preámbulo de la Declaración Universal como en el de la Convención Americana cuya relevancia se basa en que toda persona en el ejercicio de sus derechos sociales y económicos no debe estar en “un nivel por debajo del cual nadie debe caer”.

Justo aquí es donde la pobreza adquiere un papel fundamental, ya que al no ser unidimensional, no considera exclusivamente a la falta de ingresos económicos suficientes como su causa principal, por el contrario, prescribe otras carencias que le dotan de un carácter multidimensional, a saber: la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos de infraestructura urbana que en conjunto alientan la exclusión social.

Por esta razón, es que resulta fundamental concatenar los objetivos que atendía el FAIS -durante los años de la violación- con respecto a los derechos que inmanentemente se involucran, y que, por tanto, también fueron violentados. De esto, podemos señalar que la falta de acceso al fondo en cuestión, al orientarse a necesidades básicas de infraestructura urbana (alcantarillado, drenaje y electrificación) salud, educación, mejoramiento de la vivienda y acceso al agua potable, generó -y no por una limitante de recursos públicos- un impacto negativo en los derechos humanos de urbanización, vivienda, salud, educación, agua potable y saneamiento, mismos que si se consideran en conjunto, inevitablemente violentaron también, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México.

De acuerdo a lo anterior, es importante pasar revista a las obligaciones internacionales previstas para el Estado mexicano en cada uno de estos derechos con el objetivo de sustentar su responsabilidad. En primer lugar, en lo que corresponde al objetivo de urbanización³², la desatención sostenida durante todos estos años de exclusión, impidió el ejercicio pleno del derecho humano a una urbanización equitativa, resiliente, sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Este derecho humano encuentra cabida total en este caso, debido a que se enfoca en el desarrollo urbano de las grandes ciudades, el cual es fundamental para el combate contra “todas las formas de discriminación” y exclusión, con la finalidad de “empoderar” a las personas y a las comunidades (Naciones Unidas, 2016).

³² El fondo destina recursos a la construcción, ampliación, mantenimiento, equipamiento y rehabilitación de de espacios públicos, tales como: alumbrado público, albergues, centros de asistencia social para las infancias, centros de reinserción social, centros culturales, casas de día para adultos mayores, entre otros (SIBISO, 2022).

Para el ejercicio pleno de este derecho, era de suma importancia que el Estado mexicano garantizará cuatro principios fundamentales, que desde luego no realizó, a saber:

La participación libre, activa y significativa de todos los habitantes, en particular los más marginados;

La rendición de cuentas de todos los titulares de deberes en lo que concierne a la promoción y respeto de los derechos de los habitantes, deben ser transparentes, con mecanismos para el debate libre y equitativo, así como dispositivos de denuncia;

Tratamiento adecuado de las causas profundas de vulneración al principio de no discriminación e igualdad (género, situación geográfica, raza, cultura, religión, edad, discapacidad y condición social y económica);

Todas las actividades de desarrollo urbano se ajusten a las estrategias orientadas a lograr el empoderamiento político, social y económico de la población (Naciones Unidas, 2016).

Por su parte, en lo que toca al objetivo de la vivienda³³, este rubro se relaciona justamente con el derecho humano a una vivienda adecuada, el cual de acuerdo a la Observación General No. 4 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC), se conforma de siete características esenciales e interrelacionadas que el Estado tiene la obligación de garantizar.

De estos principios, destacaremos cuatro que se relacionan directamente con la privación sostenida del recurso que el Estado mexicano debió otorgar a los grupos más vulnerables de la población capitalina que poseían este nivel de carencia. A saber:

³³ Se enfoca a la construcción, ampliación, mantenimiento, equipamiento y rehabilitación para mejorar espacios y acceso a servicios básicos de vivienda que no cuenten con ellos, tales como: cuarto dormitorio, cuarto para baño, cuarto para cocina; muro, techo y piso firme, entre otros (SIBISO, 2022).

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: se debe garantizar instalaciones adecuadas para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto incluye el acceso permanente al agua potable, la energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias y de aseo, drenaje y servicios de emergencia;

Habitabilidad: la vivienda adecuada debe proporcionar un espacio suficiente, ser segura para vivir y dar protección contra todo tipo de elementos de la naturaleza (frío, calor o lluvia) y riesgos estructurales;

Accesibilidad: todo mundo debe tener acceso a una vivienda adecuada, especialmente los grupos más desfavorecidos, tales como: adultos mayores, niños, personas con discapacidad, enfermos terminales y las víctimas de desastres naturales;

Adecuación cultural: los materiales de construcción deben estar conectados con la expresión de la identidad cultural y la diversidad que corresponda a las comunidades dentro de un contexto particular (Observación General No. 4, 1991).

El derecho a una vivienda adecuada es de suma relevancia por ser un pilar en la agenda de derechos urbanos, ya que se centra en combatir diversos problemas propios del desarrollo urbanístico: la exclusión social; la migración y los desplazamientos forzados; personas y grupos en situación vulnerable; tierra y desigualdad; y, asentamientos informales (Naciones Unidas, 2016).

Ahora bien, en lo que concierne al objetivo de infraestructura básica del sector salud³⁴, esta se relaciona con el ejercicio del derecho humano - precisamente- de este sector. De acuerdo con la Observación General No. 14 (véase, 2000) la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, el cual se traduce en que “todo ser

³⁴ Se enfoca en la construcción, ampliación, mantenimiento, equipamiento y rehabilitación de espacios públicos destinados a brindar acceso a los servicios de salud, tales como: hospitales, centros de salud o unidades médicas, dispensario médico y casas de partería (SIBISO, 2022)

humano tiene el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”.

En este sentido, al ser un derecho humano tan importante, el Estado mexicano contravinó sus obligaciones más fundamentales, a saber: tomar medidas concretas, deliberadas y específicas para disponer de todos los recursos con el objetivo de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud; garantizar el derecho inalineable de niveles mínimos esenciales a través de partidas presupuestales especiales para dicho fin; acceso a instalaciones adecuadas de agua y saneamiento, vivienda adecuada y alimentación y nutrición adecuadas; y, por último, que no se nieguen servicios de salud por razones de discriminación, pobreza, estigmatización y otros factores socioeconómicos (Naciones Unidas, 2023).

Todas estas medidas, al igual que los otros derechos, poseen principios imprescindibles para garantizar su pleno ejercicio, los cuales fueron suprimidos con la exclusión del Distrito Federal en la participación del FAIS:

Accesibilidad: establecimientos, bienes y servicios sanitarios asequibles y físicamente accesibles a todos sin discriminación;

Disponibilidad: se requiere un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos sanitarios y centros de atención de la salud en funcionamiento;

Buena calidad: que los establecimientos, bienes y servicios sanitarios estén en buenas condiciones;

Derechos: que las personas tengan oportunidad de disfrutar el derecho a la prevención y tratamiento de enfermedades, así como la lucha contra ellas mediante el acceso a medicamentos esenciales; salud materna, infantil y reproductiva, entre otros derechos.

En lo tocante al objetivo destinado a la infraestructura básica educativa³⁵, como no puede ser de otra manera, se vulneró el derecho que toda persona tiene -desde la primer infancia hasta su vejez- a una educación disponible, accesible, sin discriminación, aceptable, de calidad y adaptable a sus necesidades particulares (Naciones Unidas, 2022).

De acuerdo a las propias Naciones Unidas, la educación es un derecho indispensable para el ejercicio de otros derechos, tales como: el acceso al trabajo, de participación en los asuntos públicos, el cuidado de la salud, entre otros. Por lo mismo, su dimensión social es tan determinante que posibilita la igualdad de género, la integración social, la promoción de la paz y el bienestar colectivo (2022).

El alcance normativo del derecho a la educación, lo ha plasmado el CDESC en la Observación General No. 13 (véase 1999), en el cual se definen características interrelacionadas que debe tener en todas sus formas y en todos sus niveles, y que por tanto, el Estado está obligado a garantizar:

Disponibilidad: instituciones y programas de enseñanza suficiente, así como condiciones óptimas para su funcionamiento que dependen del contexto de desarrollo en el que actúan: edificios u otra protección, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, bibliotecas, servicios de informática, tecnologías de la información, etc.

Accesibilidad: las instituciones y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación. Lo anterior, de acuerdo a sus cinco dimensiones: no discriminación, accesibilidad material, accesibilidad económica, aceptabilidad y adaptabilidad.

³⁵ Se enfoca en la construcción, ampliación, mantenimiento, equipamiento y rehabilitación de espacios educativos públicos destinados a brindar acceso a la educación, tales como: biblioteca pública, aulas, biblioteca escolar, comedor escolar, dotación de servicios básicos (agua, electricidad, drenaje), sanitarios escolares, entre otros (SIBISO, 2022)

Asimismo, el derecho a la educación considera aspectos particulares a cada grupo poblacional, como son los niños, niñas y adolescentes; las niñas y mujeres; los migrantes; y las personas con discapacidad. Respecto a los niños, niñas y adolescentes, la Observación General No. 1 (véase 2001) señala que el “objetivo principal de la educación es el desarrollo de su personalidad, de sus dotes naturales y capacidades”, por lo que debe asegurar su preparación para la vida activa mediante un programa de estudios que se relacione directamente con su marco social, cultural, ambiental y económico, así como con sus necesidades presentes y futuras.

En lo que se refiere a las niñas y mujeres, de acuerdo a la Recomendación General No. 36 (véase, 2017) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) establece que el Estado debe adoptar medidas positivas para protegerlas contra todo tipo de discriminación que les impida ejercer su derecho a la educación, en cualquier nivel y a lo largo de su vida.

Respecto a los migrantes, no nacionales, refugiados, apátridas, trabajadores migrantes o víctimas de tráfico internacional, independientemente de su estatus legal y su documentación, el Estado también está obligado a garantizar su derecho a la educación (Observación General No.3 y 22, 2017).

Por otra parte, en lo que concierne a las personas en situación de discapacidad, el Estado debe adoptar medidas que implementen un sistema educativo inclusivo en todos su niveles, sin discriminación e igualdad de condiciones, regido bajo nueve principios fundamentales, a saber: enfoque sistemático, comprometido, enfoque integral, apoyo a las y los profesores del

sistema educativo; respeto por la diversidad; entorno favorable al aprendizaje; transiciones eficaces del aprendizaje; reconocimiento de las asociaciones y participación de la comunidad; y, seguimiento continuo y regular (Observación General No. 4, 2016).

Por último, respecto al objetivo de agua potable³⁶, éste se relaciona con el derecho humano al agua potable y el saneamiento, el cual -al igual que el derecho a la salud- se considera como esencial e imprescindible para el disfrute de la vida y otros derechos humanos (Resolución General 64/292, 2010). Aunque es de reconocimiento reciente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, no se puede menoscabar su importancia como elemento vital en el desarrollo de cualquier grupo poblacional.

Por ello, es que el Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el acceso universal al agua y al saneamiento para todos, priorizando a los más necesitados. De acuerdo a la Observación No. 15, estas medidas deben observar los siguientes principios, los cuales, desde luego, el Estado mexicano no previó cumplir:

Disponibilidad: suministro de agua suficiente y continuo para usos personales y domésticos. Para esto debe haber un número suficiente de instalaciones sanitarias dentro o en las inmediaciones de cada hogar; o de instituciones sanitarias o educativas, lugares de trabajo u otros lugares públicos.

Accesibilidad: las instalaciones de agua y saneamiento deben ser físicamente accesibles y estar al alcance de todos los sectores de la población, tomando en cuenta necesidades particulares de grupos poblacionales, tales como: adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres y niños.

³⁶ Tiene modalidades enfocadas a la construcción, ampliación, mantenimiento, equipamiento y rehabilitación de obras para extracción, captación, conducción, control, tratamiento, almacenamiento y distribución de agua, por lo que se pueden ejercer acciones como: red o sistema de agua entubada, pozo profundo de agua potable, planta potabilizadora, noria, cárcamo, etc.

Calidad y seguridad: el agua para uso personal y doméstico debe ser segura y estar libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud de las personas que la consumen.

Aceptación: todas las instalaciones de agua y saneamiento deben ser culturalmente aceptables y apropiadas a los requisitos de género, ciclo de vida y privacidad (Observación General No. 15, 2002).

Así pues, de acuerdo a lo antes expuesto, podemos clarificar, no sólo la integralidad del derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, a través de ponderar por separado la importancia de cada derecho humano que lo conforma, sino también, su interdependencia, en donde el accionar violatorio del Estado mexicano al excluir al Distrito Federal de un fondo imprescindible en el combate a la pobreza, conllevó inevitablemente a la desigualdad en el acceso a bienes primarios indispensables para su sobrevivencia, lo cual imposibilitó el pleno ejercicio de todos los demás derechos.

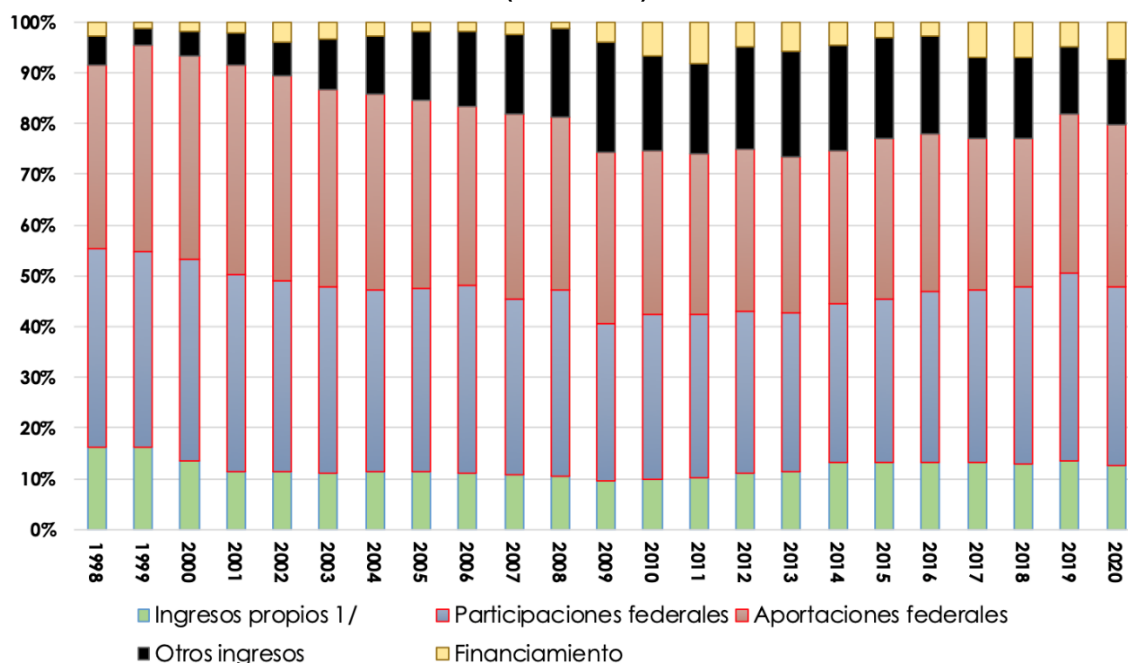
Además, en virtud de las ideas fundamentales que justifican la garantía del derecho a un nivel de vida adecuado (véase Cervantes, 2020), el Estado mexicano también es responsable de no instaurar las necesidades vitales y precondiciones necesarias para una consolidación de la democracia, en el entendido de que ésta contribuye al ejercicio de la libertad personal y a la justicia social plena.

Igualmente, al ser omiso en destinar recursos públicos orientados para combatir la pobreza, en un contexto generalizado, tanto de nuestro país como de América Latina, en el incremento de los niveles de precarización de las condiciones de vida, el Estado mexicano es responsable de imponer obstáculos para el goce y ejercicio en condiciones de igualdad de capacidades y libertades básicas para que los habitantes de la ciudad pudieran decidir su forma de vida.

4.7. GRADO DE AFECTACIÓN GENERADO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1997 A 2013, COMO CONSECUENCIA DE LA EXCLUSIÓN DEL FAIS

La transferencias federales (participaciones y aportaciones) para los diferentes estados de la República y municipios del país, son vitales para el desarrollo y sostenimiento de sus finanzas públicas. Tal es la cuestión, que de acuerdo a un análisis del CEFP de la Cámara de Diputados (véase 2022) a partir de la reforma de 1997 que entró en vigor en 1998 y hasta 2020, las transferencias federales representaron para las entidades federativas y municipios, un promedio de 69.7 por ciento del total de sus recursos.

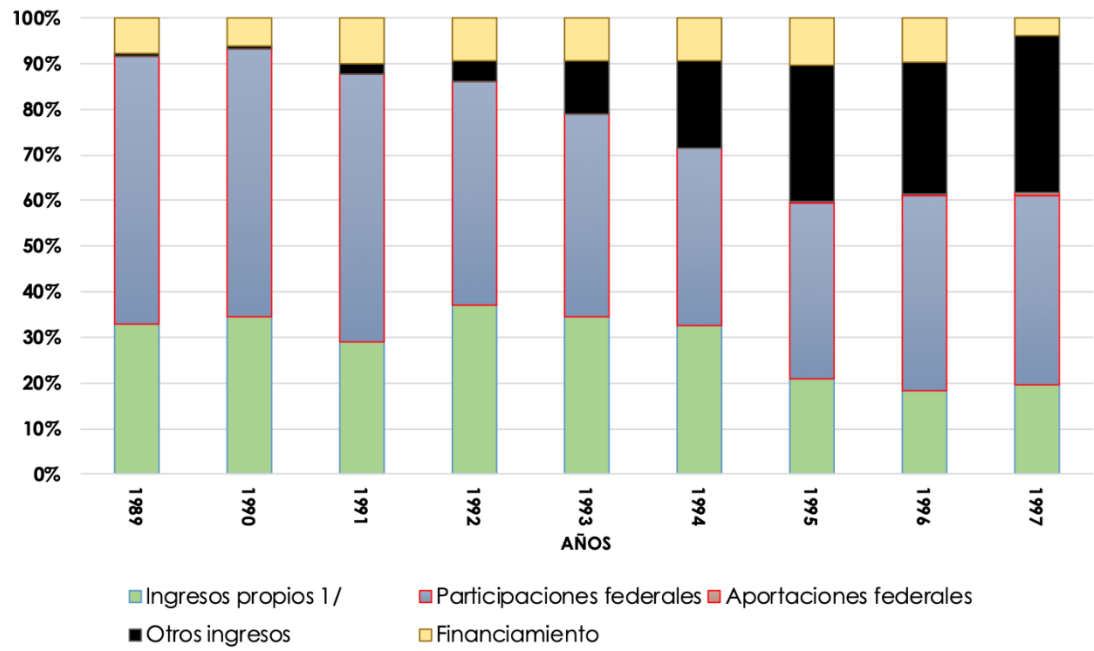
GRÁFICA 20
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
(1998-2020)



FUENTE: Tomado de CEFP, 2022, p. 37.

La incidencia e importancia de la reforma de 1997 para las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios, se puede verificar si se compara con los años previos a las modificaciones al SNCF, en donde se aprecia que las participaciones federales predominaban con un promedio del 47.9 por ciento del total de sus recursos (CEFP, 2022), tal y como lo muestra la siguiente gráfica

GRÁFICA 21
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TOTALES DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
(1989-1997)



FUENTE: Tomado de CEFP, 2022, p. 36.

Esta comparativa resulta fundamental en aras de poder dimensionar el impacto negativo que trajo consigo la violación estructural y sistemática del derecho humano de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia durante los años que se excluyó a la ciudad en la particiación del FAIS, lo cual

afectaría inconmensurablemente las finanzas públicas de la entidad, y por tanto, la posibilidad de generar mayor bienestar a un sector vulnerable de la población capitalina.

Para representar la magnitud económica que la exclusión del FAIS le significó a la ciudad, es importante realizar un comparativo con otras entidades federativas (Estado de México, Nuevo León y Jalisco) similares en cuanto a los criterios que preescribe la fórmula de distribución del fondo en la LCF, para poder establecer un cálculo sobre el impacto a las finanzas públicas del Distrito Federal durante todos esos años.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL FAIS
(1998-2015)

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	678.0	217.0	389.0
1999	-	1,024.0	251.0	539.0
2000	-	1,279.0	252.0	634.0
2001	-	1,525.0	300.0	756.0
2002	-	1,780.1	208.7	695.2
2003	-	1,853.6	216.3	716.1
2004	-	1,937.4	226.4	752.0
2005	-	2,195.2	256.6	852.1
2006	-	2,342.0	274.0	911.0
2007	-	2,633.2	307.6	1,020.7
2008	-	3,175.6	370.7	1,227.6
2009	-	3,328.0	388.0	1,281.5
2010	-	3,484.9	405.9	1,335.3
2011	-	3,887.5	453.0	1,494.6
2012	-	3,170.8	572.7	1,168.9
2013	-	3,462.9	616.8	1,270.7

2014	766.8	3,749.1	666.5	1,413.7
2015	778.2	3,789.9	673.6	1,434.1

FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 213.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DEL FISE
(1998-2015)

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	82.2	26.3	47.1
1999	-	135.1	26.6	67.0
2000	-	155.0	30.5	76.8
2001	-	184.8	36.4	91.6
2002	-	215.7	25.3	84.3
2003	-	224.6	26.2	86.7
2004	-	234.8	27.4	91.1
2005	-	266.1	31.1	103.3
2006	-	284.0	33.0	110.0
2007	-	319.1	37.3	123.7
2008	-	384.9	44.9	148.8
2009	-	403.4	47.0	155.3
2010	-	422.4	49.2	161.8
2011	-	471.2	54.9	181.1
2012	-	384.3	69.4	141.7
2013	-	419.7	74.8	154.0
2014	92.9	454.4	80.8	171.4
2015	94.3	459.4	81.7	173.8

FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 214.

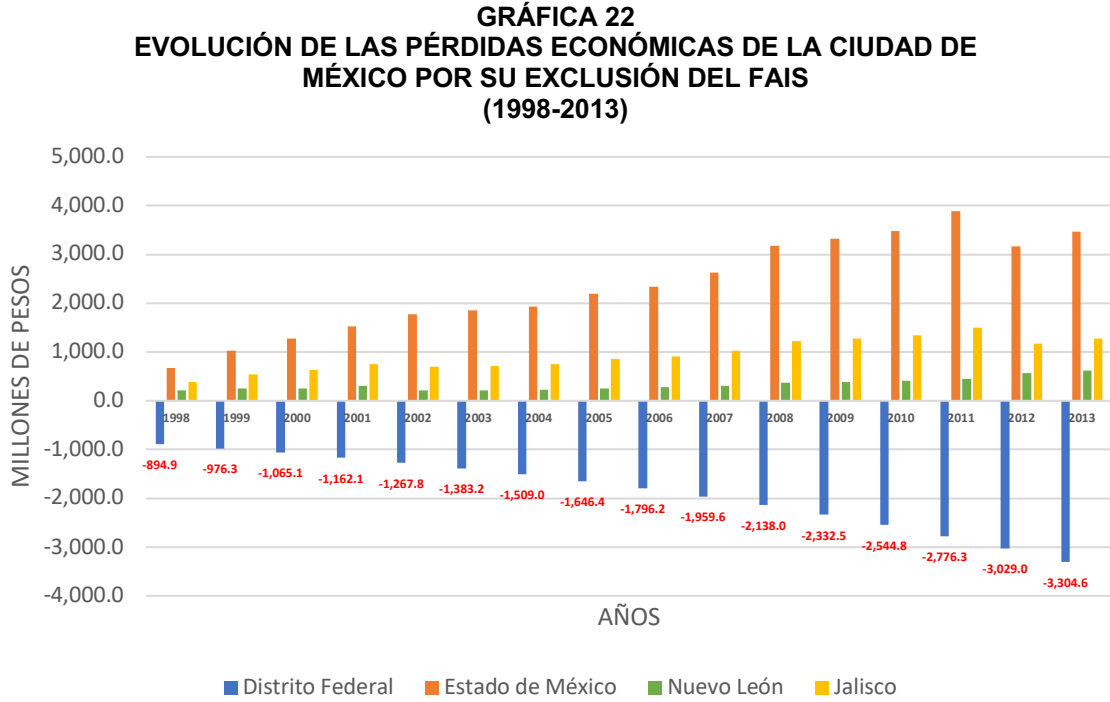
CUADRO 7
EVOLUCIÓN DEL FISMDF
(1998-2015)

Entidad	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	595.8	190.7	341.9
1999	-	888.8	224.0	471.6
2000	-	1,124.0	221.5	557.2
2001	-	1,340.2	263.6	664.4
2002	-	1,564.4	183.5	611.0
2003	-	1,628.9	190.0	629.3
2004	-	1,702.6	199.0	660.9
2005	-	1,929.1	225.5	748.8
2006	-	2,058.0	241.0	800.0
2007	-	2,314.1	270.4	897.0
2008	-	2,790.7	325.7	1,078.8
2009	-	2,924.6	341.0	1,126.2
2010	-	3,062.5	356.7	1,173.4
2011	-	3,416.3	398.1	1,313.5
2012	-	2,786.5	503.3	1,027.3
2013	-	3,043.2	542.1	1,116.7
2014	673.8	3,294.6	585.7	1,242.3
2015	683.8	3,330.5	592.0	1,260.2

FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 215.

Como se puede apreciar en los cuadros anteriores, mientras que los estados de Nuevo León, Jalisco y el Estado de México recibían el FAIS, el FISE y el FISMDF (antes FISM) desde 1998, con consolidados de 673.6 millones, 3 mil 789.9 millones y mil 434.1 millones de pesos, respectivamente, el Distrito Federal no recibía monto alguno hasta el año 2014.

Por tanto, podemos establecer que la exclusión de la ciudad del FAIS durante estos quince años, trajo -aproximadamente- pérdidas económicas por un monto acumulado de 29 mil 785.6 millones de pesos³⁷ (Flores y Rangel, 2021), tal como se representa a continuación:

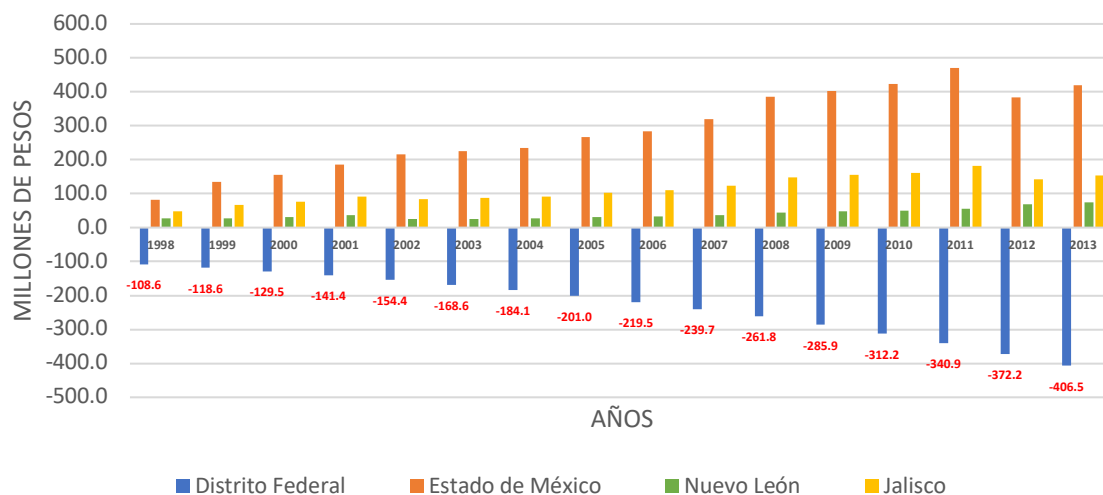


FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 217.

En el caso del FISE y el FISMDF, las pérdidas estimadas se estiman en un acumulado de 3 mil 644.77 millones de pesos para el primero; y, 26 mil 175.2 millones de pesos para el segundo, lo cual si integramos los tres fondos, nos trae un gran total de 59 mil 605.5 millones de pesos que la ciudad no recibió durante el período de 1998 a 2013 (Flores y Rangel, 2021):

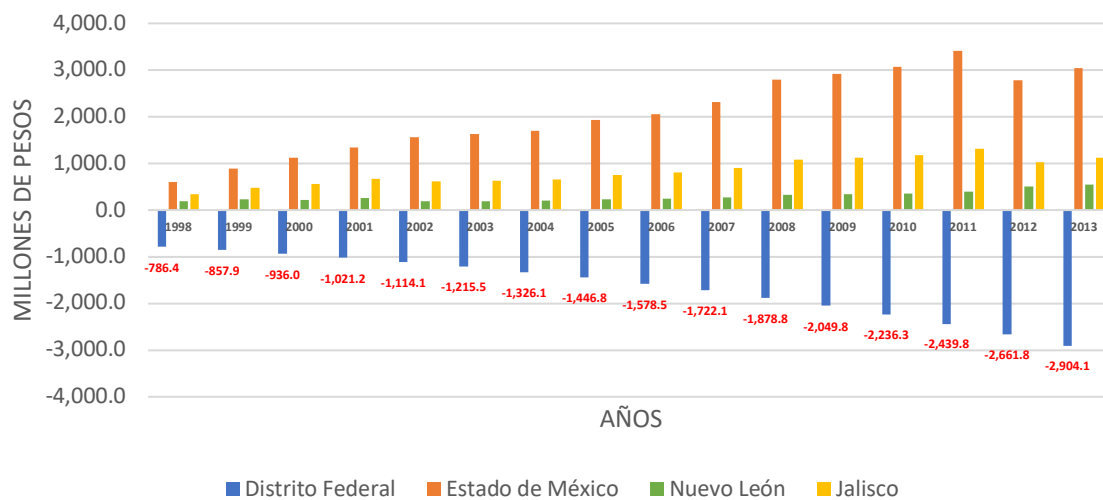
³⁷ El calculo del FAIS y FISMDF se realizó de acuerdo al promedio del crecimiento nominal anual de los tres estados durante el período de 1998 al 2016, cuyo valor fue de 9.1 por ciento. El del FISE, fue mediante la misma metodología, no obstante, el promedio fue de 9.2 por ciento.

GRÁFICA 23
EVOLUCIÓN DE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD DE
MÉXICO POR SU EXCLUSIÓN DEL FISE
(1998-2013)



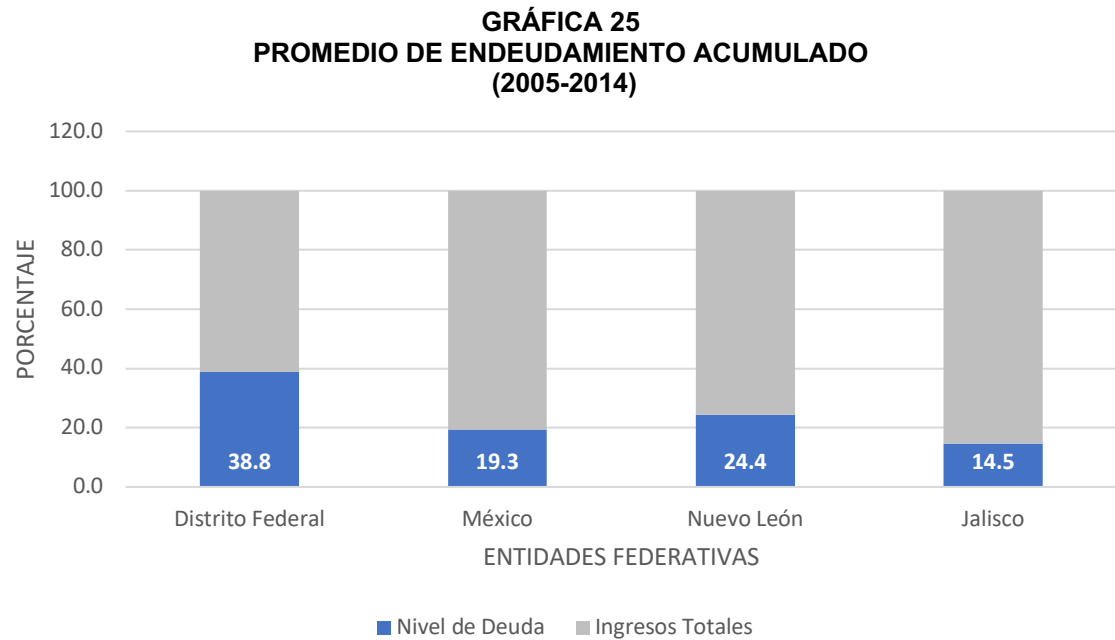
FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 218.

GRÁFICA 24
EVOLUCIÓN DE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD DE
MÉXICO POR SU EXCLUSIÓN DEL FISMDF
(1998-2013)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 218.

No obstante, el agravio generado a las finanzas públicas de la Ciudad de México con la exclusión de este importante recurso, su impacto también trajo como consecuencia, la contratación de mayor endeudamiento, lo cual repercutió negativamente en sus recursos financieros, por lo que, es menester -nuevamente- poner de relieve el grado de asimetría sistemática y estructural a la que había sido sometida la ciudad y sus habitantes durante todos estos años.



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 222.

La gráfica anterior, nos muestra la correlación entre el nivel de endeudamiento y la asignación de recursos de origen federal, que para el caso del Distrito Federal, la podemos interpretar como que: el déficit generado por su exclusión en la asignación del FAIS, pudo haber impactado negativamente en su alto nivel de endeudamiento mostrado durante el período. Chuíguil (2014) también

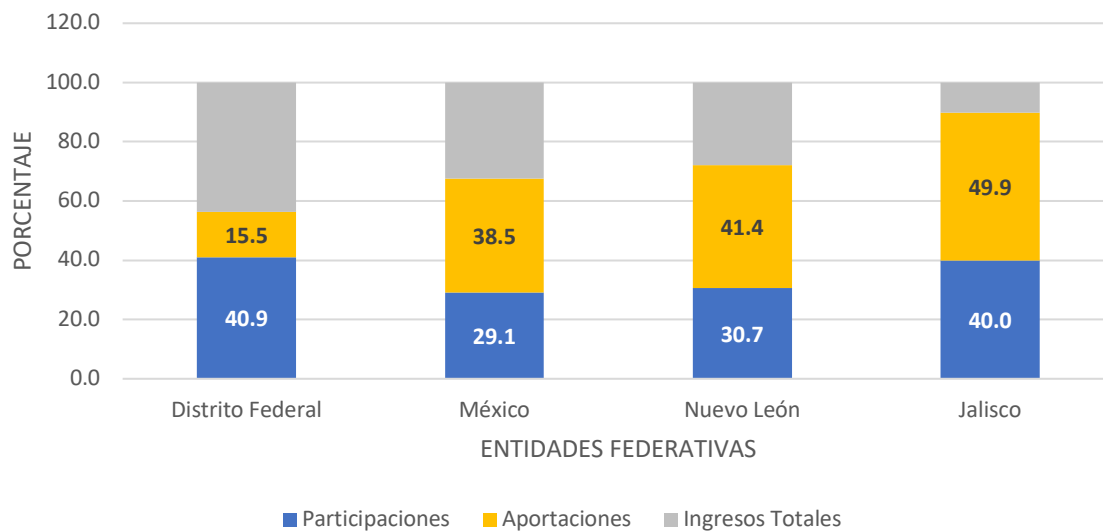
relaciona este endeudamiento a otros factores relacionados con el decremento de sus participaciones federales luego de la reforma fiscal calderonista de 2007.

Esto se corresponde con lo señalado en el comienzo, en el sentido de que dada la preponderancia que representan las aportaciones federales en los ingresos totales de los estados y municipios, la ausencia de la porción correspondiente al FAIS, impactó severamente la solvencia de las necesidades prioritarias para las que estaba diseñado, es decir, insuficiencia en la inversión de la infraestructura social para el combate a la pobreza.

No es menos relevante señalar que el porcentaje de endeudamiento de la ciudad se encuentra muy por encima del que muestran las entidades federativas en cuestión -cerca de 38.8 por ciento- por lo que podemos deducir que, poco menos de la mitad de sus recursos financieros totales se encontraron comprometidos de ante mano durante todo ese período, reduciendo así considerablemente el margen del gasto público.

Sin embargo, algo que ayudaría a matizar esta situación deficitaria, sería el desarrollo de un alto nivel de autonomía financiera que las últimas administraciones al frente de la ciudad lograrían desarrollar, apostando más al fortalecimiento de su hacienda local, vía la eficiencia en la recaudación de sus recursos propios, que por la dependencia de los ingresos de origen federal, tal y como es la realidad del grueso de la entidades federativas:

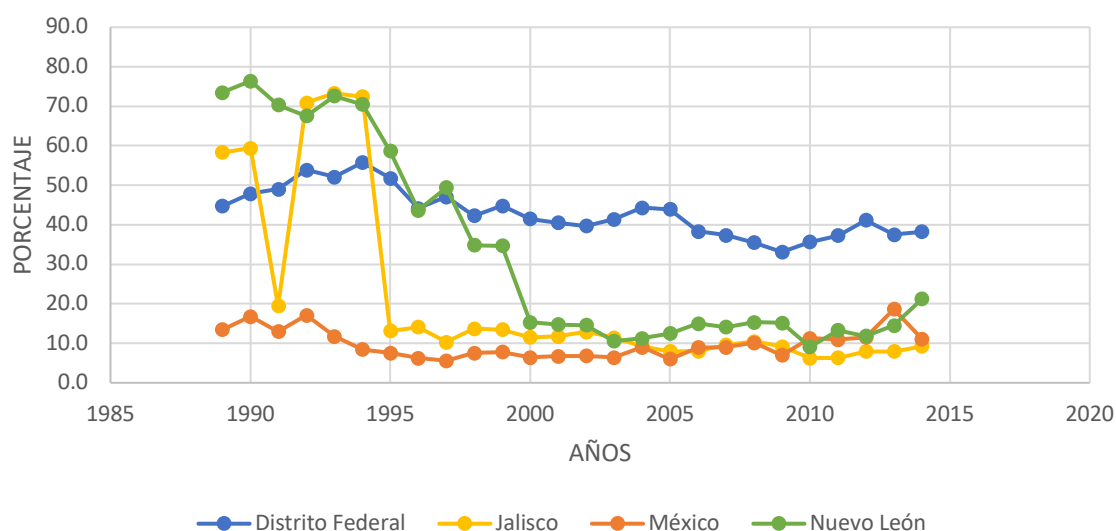
GRÁFICA 26
NIVEL DE DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS DE ORIGEN FEDERAL
(2014)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 223.

Esta situación adquiere más claridad si verificamos la tendencia evolutiva de la autonomía financiera de la ciudad con relación a las entidades federativas elegidas para la comparación, en donde podemos observar que el Distrito Federal destaca por su estabilidad, con 43 por ciento promedio, lo cual lo posiciona como la entidad con la tasa más alta en comparación con el resto de los otros estados, quienes -sí se observa con atención- a partir de la reforma de 1997, decrecieron progresiva y drásticamente hasta alcanzar un alto nivel de dependencia de los ingresos provenientes de la federación.

GRÁFICA 27
EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA
(1989-2014)



FUENTE: Tomado de Flores y Rangel, 2021, p. 224.

En virtud de esto, podemos señalar que la resiliencia financiera mostrada por el Distrito Federal durante todos estos años, contribuyó a que las afectaciones de tan fundamentales derechos no desembocaran en consecuencias más severas, las cuales hubieran derivado en el desplazamiento obligado de grupos de personas cuyas condiciones de precariedad se pudieron haber agudizado ante la desatención total, así como aquellos que dependían de la atención médica y educativa básica, como lo son sectores vulnerables de la población capitalina: mujeres, niñas, niños y adultos mayores.

Para profundizar en este aspecto, es imperativo revisar la evolución del *Índice de Rezago Social (IRS)*³⁸ de la ciudad en comparación con el de otras

³⁸ Es una medida que se calcula a través de un solo índice en el cual se agregan variables de cuatro carencias sociales que se relacionan con la medición de la pobreza que realiza el CONEVAL, a saber: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios de la misma (CONEVAL, 2020)

entidades federativas que se encontraban en el mismo nivel de carencias sociales³⁹, con la intención de conocer -o aproximarnos- en qué medida impactó la ausencia del ejercicio presupuestal de los recursos provenientes del FAIS -durante los 15 años en que se excluyó- en el comportamiento de los niveles de rezago social de la población en condiciones de pobreza de la capital.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL (IRS) DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN
COMPARACIÓN CON NL, COAH, AGS Y NACIONAL
(2000-2015)

Entidad	2000	2005	2010	2015
Distrito Federal	-1.50972	-1.39650	-1.28325	-1.31333
Nuevo León	-1.54167	-1.43843	-1.36996	-1.36033
Coahuila	-1.26621	-1.25058	-1.16058	-1.06497
Aguascalientes	-1.13600	-1.14451	-1.10601	-1.03670
Muy bajo	-1.21498	-1.02539	-0.95311	-1.19383
Nacional	0.14690	0.19032	0.32704	0.17847

FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el Índice de Rezago Social (IRS) 2022 del CONEVAL.

Aunque el cuadro nos muestra una tendencia generalizada de la Ciudad de México muy por debajo de la línea considerada con menos rezago social de las entidades del país (“muy bajo”) junto con Nuevo León, es preciso observar detenidamente, que su comportamiento manifiesta una tendencia ligeramente ascendente entre los años 2000 y 2010, es decir, aquellos en donde no recibía los recursos del FAIS. Por el contrario, las otras entidades federativas como Coahuila

³⁹ El CONEVAL realiza el estudio del IRS cada cinco años (2000, 2005, 2010, 2015 y 2020), por lo que se optó por comparar las entidades federativas de Nuevo León, Coahuila y Aguascalientes con la Ciudad de México, en virtud de que en todos estos años se mantuvieron en los lugares 32, 30, 29 y 31, respectivamente, en el orden nacional, situación que los hace tener similitud de condición y nivel de carencia de la población de sus estados que viven en pobreza bajo las variables que mide el propio IRS y que son acordes con el objetivo al que se orienta el FAIS (CONEVAL, 2020).

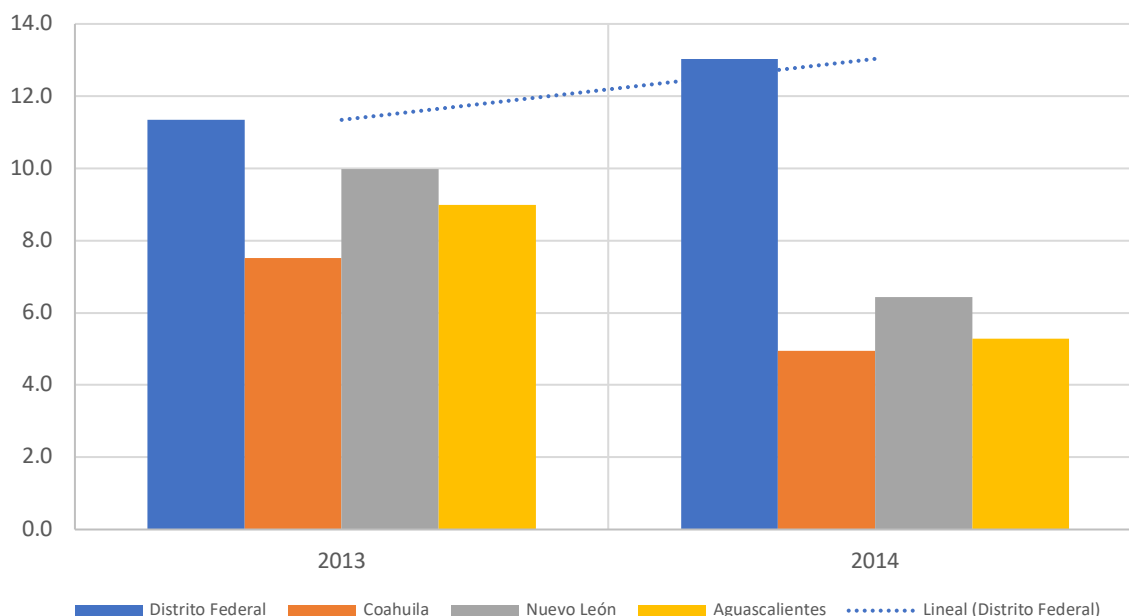
y Aguascalientes (principalmente), con excepción de Nuevo León, proyectan una tendencia más proclive al descenso del índice de rezago social y, por tanto, más estable durante el mismo período, llegando a ser -incluso- inferior al nivel nacional “muy bajo” relativo al parámetro de rezago social de las entidades del país, en los años de 2005 a 2010.

De esto es dable interpretar, en términos generales, que el Distrito Federal a diferencia de entidades federativas como Coahuila, Aguascalientes y Nuevo León cuyo nivel de rezago social es similar al de la capital, mostró un comportamiento de progresión negativa a la alza durante los primeros diez años posteriores a la reforma fiscal de 1997, lo cual nos habla de que en este tiempo, el rezago social de la población capitalina se incrementó ligeramente.

Situación contraria se puede observar durante el período restante, en donde a partir de aquí se logra una inflexión importante en el decrecimiento del índice de rezago social de la capital, lo cual se correlaciona directamente con el incremento de las transferencias federales de la ciudad con motivo de su integración, tanto al FAIS como al Fondo de Capitalidad en el año 2014.

Esto lo podemos corroborar fácilmente, si verificamos la evolución de las transferencias federales del Distrito Federal en comparación con las de Coahuila, Aguascalientes y Nuevo León, en donde se aprecia una superioridad de la ciudad justamente en el año en que entraría en vigor la reforma a LCF del 2013, es decir, en el año 2014, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

GRÁFICA 28
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA CIUDAD
DE MÉXICO EN COMPARACIÓN CON NL, COAH Y AGS
(2013-2014)



FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

En este entendido, podemos establecer que pese a los esfuerzos financieros y administrativos de los gobiernos de la Ciudad de México por mitigar los efectos negativos de la exclusión de la ciudad en el FAIS durante este período, la violación del derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia (inmanentemente con el ejercicio de los derechos humanos de urbanización, vivienda, salud, educación, agua potable y saneamiento que conllevó un alto grado de interseccionalidad) impactó de manera directa a cerca de 5 mil 420.9⁴⁰ personas cuya vulnerabilidad socioeconómica era acorde con el objetivo presupuestal para el que fue diseñado el fondo en cuestión; y, de manera

⁴⁰ El cálculo se realizó promediando el total de personas con al menos una carencia social (acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y alimentación) durante los años 2008, 2010, 2012 y 2014 con base en las estadísticas sobre *Medición de la pobreza, Ciudad de México, serie 2008-2018* del CONEVAL.

indirecta a 6 millones 918 mil 389 personas⁴¹, por ser de alguna forma dependientes de la atención que brindan los componentes de infraestructura básica de los servicios de salud y educación de la ciudad.

Para terminar de redondear este análisis, es fundamental conocer la importancia e incidencia de lo que han representado en la práctica la asignación de estos recursos federales para los capitalinos. Al respecto, el propio Gobierno de la Ciudad de México en su sitio oficial, se encargó de enfatizarlo al hacer mención de los beneficios que han traído consigo el ejercicio del FAIS en la realidad de los habitantes de la ciudad, y por tanto, en su impacto a la garantía de estos derechos humanos fundamentales, a saber:

[...] han sido invertidos por las 16 Delegaciones, principalmente en mejorar las condiciones de las viviendas, en agua y saneamiento, infraestructura educativa, infraestructura en salud y urbanización.

A nivel central, el Gobierno de la Ciudad invirtió en el mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de los 10 Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), en los que se brinda cuidado y atención a niños, niñas, jóvenes, mujeres y hombres adultos, así como a personas de la tercera edad en situación de calle y de alta vulnerabilidad, proporcionando servicios de atención médica, psicológica, psiquiátrica, así como alimentación y alojamiento, entre otros.

Se han mejorado las condiciones de vida de los capitalinos, reduciendo las condiciones de rezago social, lo cual se ve reflejado incluso en la última medición de pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social (CONEVAL).

Con base en la información del CONEVAL (2012-2014), en sólo un par de años en que se han recibido recursos del FAIS, en la CDMX se ha observado lo siguiente:

14.2% personas son menos vulnerables por carencias sociales.

Se incrementó en 10.3% el número de personas que son NO pobres y NO vulnerables

⁴¹ El cálculo se realizó con base al promedio de dos variables demográficas, a saber: población derechohabiente de servicios de salud pública de los años 2000, 2005 y 2010 (cuyo promedio es de 4 millones 911 mil 361 personas); y, población inscrita a escuelas públicas de los años 2000, 2002, 2004, 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014 (cuyo promedio es de 2 millones 007 mil 028 personas) de los Censos de Población y Vivienda del INEGI. Dado que del universo de personas promedio de ambas variables pudieran existir quienes se encuentren en un mismo momento en el campo de las dos categorías (estar inscrito a las escuelas públicas y al mismo tiempo ser derechohabiente de algún servicio de salud) se volvió a promediar el resultado -promediado- obtenido de estas últimas.

Los programas sociales implementados por el Gobierno de la CDMX, junto con el FAIS, fortalecen los derechos sociales de los capitalinos [...] (SAF, 2015).

Así pues, en virtud de lo visto y analizado en este capítulo, es necesario establecer que esta afectación perpetrada por el Estado mexicano tuvo el mismo patrón estructural y sistemático que las demás revisadas con anterioridad.

El interés del control político de la ciudad como “centro de poder” partía de la estrategia de mantener una inmutable e ignominiosa condición jurídica *sui géneris* para la ciudad, para lo cual mediante la instauración de un régimen antidemocrático despolitizaba y fomentaba una apatía y pasividad de la participación política de sus habitantes, al mismo tiempo que mantenía un control jerarquizado y autoritario del gasto público orientado a sectores vulnerables de la población, con el fin de contener el crecimiento político de la oposición en los momentos en que la concentración de poder de la élite gobernante se ponía en grave riesgo.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Luego de todo lo expuesto a lo largo de la presente investigación, hemos podido dejar patente que la hipótesis general planteada en la introducción de este documento, se probó satisfactoriamente, con todo lo que implicó la ardua labor de desentrañar una maraña compleja de hechos interrelacionados entre sí y convergentes en un mismo y extenso período.

Lo anterior, se sostiene, toda vez que se logró evidenciar la vinculación entre el contexto político, económico y social de diversas reformas constitucionales y fiscales suscitadas durante el período de 1987 a 2015; las acciones desarrolladas por el Estado mexicano en función del tipo de relación de poder que imperaba entre las élites políticas antagónicas en cada coyuntura; y, en consecuencia, las violaciones y afectaciones a los derechos humanos -objeto de la presente investigación- de los habitantes de la ciudad que se generaron como producto de estas relaciones.

La vinculación del conjunto de estas acciones, nos permitió explicar que, las diferentes élites gobernantes que tuvo el Estado mexicano durante el período analizado, instauraron un “interés político” sobre la Ciudad de México como “centro de poder”, en virtud de su amplio dinamismo e importancia política, social y económica en el ámbito nacional, para lo cual -desde su creación- le fue atribuida una condición jurídica *sui generis* -a modo- que conllevó: la instauración de un régimen antidemocrático que despolitizó y fomentó la pasividad participativa de los habitantes de la ciudad; un esquema autoritario de control jerarquizado del ejercicio del gasto público; y por ende, una fuerte centralización, jerarquización y subordinación autoritaria a los poderes federales en detrimento de su propia voluntad soberana.

Esta situación nos permitió demostrar que, el Estado mexicano persistió durante largos períodos de tiempo, en la falta de reconocimiento, garantía y respeto de derechos humanos plenos para los habitantes de la ciudad, más allá de la mera condición jurídica *sui géneris* que le fue atribuida por el inmutable federalismo anacrónico que prevaleció desde su creación. No obstante, el reconocimiento de estos derechos estuvieron supeditados a la voluntad política de la élite gobernante y la concertación que ésta pudo tener con las demás opositoras, en los momentos en que la concentración de poder se ponía en riesgo.

Respecto a las restantes hipótesis específicas, es importante señalar que también se lograron probar a través del presente análisis, sin embargo, en lo que concierne a la clasificación de las violaciones de los multimencionados derechos humanos, no en todas fueron masivas, sistemáticas y estructurales al mismo tiempo, siendo sólo la del derecho de libre autodeterminación de los pueblos, la que cumplió con dicha aseveración.

Por su parte, las de los derechos de participar, a votar y ser elegido, así como la de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, solo se demostró que fueron sistemáticas y estructurales, ya que, pese a que fueron amplias y extendidas en un solo territorio, no fueron tan graves como para especificar su carácter masivo.

De acuerdo a lo anterior, y dado que lo planteado en las hipótesis previstas se vincularon tanto con las preguntas como con los objetivos específicos de esta investigación, procedemos a explicar *grosso modo* los hallazgos y evidencias fundamentales desarrolladas a lo largo de los cuatro capítulos que conforman al

presente documento, cuyos resultados y conclusiones recuperaremos a continuación.

En primer lugar, respecto a la noción actual de los referentes teóricos conceptuales y jurídicos de los derechos humanos, se tuvo a bien destacar la importancia de su fundamento histórico, más allá de la condición natural que se le atribuye, es decir, los derechos humanos son una serie de facultades que corresponden a las exigencias de la dignidad, seguridad, libertad e igualdad humana en un momento histórico determinado, los cuales deben ser reconocidos - obligatoriamente- por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.

La relevancia de esta noción de derechos humanos como productos sociohistóricos que responden a la dicotomía entre la satisfacción de ciertas necesidades fundamentales de las sociedad y las condiciones que los niegan, formó parte imprescindible para el análisis e interpretación del contexto del período objeto de la presente investigación.

Respecto a la noción jurídica del derecho de libre autodeterminación de los pueblos, su cualidad *jus cogens* lo sitúa como un derecho imperativo de posición jerárquica superior, el cual es indispensable para el disfrute pleno de todos los demás derechos humanos, es decir, es un generador directo de derechos y obligaciones reales en los ordenamientos nacionales, por lo que es directa y jurídicamente vinculante.

Sobre el derecho a participar, a votar y ser elegido, se pudo señalar que es un derecho humano fundamental que guarda una relación con el derecho de libre autodeterminación. El Estado debe garantizarlo a través de un amplio conjunto de mecanismos que permitan la participación directa en los asuntos públicos, los

cuales deben ajustarse al contexto político, social y cultural de cada país. Contribuye al desarrollo democrático de la sociedad y al reconocimiento jurídico de la participación política, por lo que su suspensión sólo se puede dar por motivos objetivos y razonables.

Con relación al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, su condición *cuasi* invisible lo cataloga como un derecho tan complejo -por su nivel de interdependencia e integralidad con otros derechos- que resulta indispensable verificarlo de manera individual y por separado. Este derecho obliga a los Estados a garantizar y satisfacer los derechos sociales como necesidades vitales y establecer las precondiciones de la democracia formal, así como tiene por objetivo evitar el incremento de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Por su parte, en lo que corresponde a las nociones de violaciones masivas, estructurales y sistemáticas cuyas definiciones se asocian comúnmente a violaciones graves, flagrantes y extremas, establecimos que éstas pueden producirse en contextos particulares y con características muy distintas, las cuales no necesariamente implican crímenes de *lesa humanidad*.

Así pues, por violaciones masivas se señaló que, afectan derechos humanos fundamentales consagrados en los diferentes tratados internacionales, particularmente, la negación de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de una manera sistemática para un gran número de personas y extendidas en un territorio específico o determinado.

Por violaciones estructurales, se estableció que son aquellas que involucran acciones institucionales por parte de los agentes del Estado, las cuales se

encuentran justificadas por un estándar cultural; procesos de construcción de cultura política y concentración de poder; subordinación de grupos en estado de vulnerabilidad, que normalizan e invisibilizan la discriminación.

Por violaciones sistemáticas se mencionó que, además de que se encuentran relacionadas con las masivas, también son aquellas que representan un orden de acciones políticas preconcebidas, deliberadas y planificadas desde las más altas esferas del poder del Estado, las cuales consideran objetivos específicos y ocupan instrumentos *macro* para su realización.

Posterior a esto, en el segundo capítulo pudimos verificar algunos de los contenidos y alcances interpretativos de la violación del derecho humano de libre determinación de los pueblos de los habitantes de la CDMX durante el período de 1987 a 2015. En primer lugar, se debe resaltar, que fue suprimido durante casi dos siglos, es decir, de 1824 y hasta 2015, siendo con la primera Constitución Política de la Ciudad de México en el 2017 cuando finalmente se reconoció.

Lo que hallamos de este análisis conjunto, fue una vinculación plena entre la dinámica de las relaciones de poder que imperaban entre las élites políticas institucionalizadas del Estado mexicano en un momento determinado, la cual era fuertemente influida por el contexto político, social y económico prevaleciente, y la supresión deliberada del derecho de libre autodeterminación de los pueblos de los capitalinos *so pretexto* de la condición jurídica de la CDMX.

En este sentido, pudimos verificar tres etapas que correlacionan la vinculación antes referida: la primera, durante las reformas de 1987, 1993 y 1996, el Estado mexicano generó una dinámica de apertura y consenso basada en una relación de poder de tipo persuasiva, la cual se concretizó con la gradual

autonomía concedida al entonces Distrito Federal a través de la aprobación de las diferentes reformas mencionadas.

Por lo tanto, el patrón común ejercido por el Estado para suprimir este fundamental derecho -pues los cambios que se dieron en esta etapa fueron insuficientes- fue el de ejercer un esquema de concesión y contención debidamente estructurado, planificado y deliberado con arreglo a su concentración de poder, es decir, utilizado convenientemente bajo su interés, cuando ésta se ponía en riesgo.

Por su parte, la segunda que abarcó los sexenios panistas, en cuyo caso se generó la iniciativa de reforma del 2001, los patrones e intereses fueron fundamentalmente muy similares, con la diferencia de que el tipo de relación de poder, ahora coercitiva, se encontraba influida por factores que formaban parte de un contexto político, económico y social completamente distintos al anterior.

Con la élite política panista al frente del Estado, se generó un panorama fuertemente antagónico con la otrora élite perredista encumbrada en el poder de la capital del país. La disputa electoral por detener el avance político de la segunda por sobre la primera, la continuación de la implementación del modelo neoliberal, ahora en su modalidad extractivista, así como la incapacidad política de generar los consensos suficientes para llevar a cabo diversas *reformas estructurales* dictadas por el interés capitalista extranjero, configuraron una dinámica de relación de poder de tipo coercitivo, lo cual trajo como consecuencia, una renuencia total - durante doce años- de realizar modificaciones a la condición jurídica de la ciudad que le permitieran un gradual reconocimiento de este derecho fundamental.

Con la tercera etapa y última, se pudo verificar que, ante el cambio del tipo de relación de poder que imperó -ahora retributiva- entre las élites políticas antagónicas, influenciado fuertemente por el contexto político, social y económico que prevalecía, la Ciudad de México tuvo por primera vez en su historia, una modificación tan trascendente que derivó en el reconocimiento pleno del derecho de libre autodeterminación de los pueblos de los capitalinos.

En este caso, el proceso de reconocimiento fue ágil y sin contratiempos, porque a diferencia de las otras etapas, la concentración de poder no se encontraba en riesgo, por el contrario, con la modificación constitucional de 2015, se evidenció que las élites políticas -ahora aliadas- buscaban fortalecerlo, incrementarlo y dirigirlo en un objetivo común: frenar la amenaza que representaba el grupo *obradorista* institucionalizado en MORENA, el cual -dicho sea de paso- es el actual grupo en el poder de nuestro país.

Una vez evidenciadas estas correlaciones, se logró realizar el análisis de otro factor fundamental: la condición jurídica de la ciudad como impedimento formal, señalado por el Estado mexicano en reiteradas ocasiones, del reconocimiento de este derecho humano. Esto, nos permitió: redondear esta vinculación con el contexto político, económico y social; los patrones deliberados y planificados de actuación del Estado mexicano en cada hecho concreto; y la supresión misma del derecho de libre autodeterminación.

El análisis de este apartado, nos permitió evidenciar que la justificación formal a la que recurría el Estado mexicano para impedir que el Distrito Federal tuviera una condición con mayor autonomía y, por tanto, los habitantes de la ciudad gozarán del reconocimiento pleno del derecho de libre autodeterminación

de los pueblos, no era más que una “falacia jurídica” que se utilizaba como justificación para sostener esta condición violatoria, pues pese a los vertiginosos cambios que tuvo la capital del país durante los últimos treinta años -cada vez con mayor exigencias de cambio en la realidad y en el texto jurídico- el Estado mantuvo su posición de preservar un federalismo inmutable y arcaico, el cual no era acorde con las exigencias de las nuevas realidades.

Además de esto, de forma contradictoria, el recorrido histórico que pudimos hacer nos demostró que esta condición jurídica *cuasi* inmodificable de la ciudad, pudo “flexibilizarse” cuando el “interés político”, las correlaciones de poder o los objetivos políticos determinados así lo convenían. Entonces, esta vinculación mostró que ante cualquier contraposición doctrinal, teórica o histórica que pudiera versar sobre la condición jurídica de la ciudad, prevaleció en todo momento la falta de voluntad política de la élite gobernante del Estado para realizar los cambios necesarios en el reconocimiento de derechos humanos plenos que permitieran cubrir las necesidades y exigencias que la ciudadanía capitalina requería.

Así pues, en virtud de que el derecho de libre autodeterminación de los pueblos es considerado como *jus cogens*, derecho imperativo de posición jerárquica superior “indispensable para el disfrute de todos los demás derechos humanos”, y que al negarlo a un grupo o comunidad en un territorio específico, que estimamos fue de un promedio de 8.8 millones en 1980 a 9.2 millones de personas en 2020, se estableció que la violación de este derecho humano había sido de tipo masiva.

Igualmente, dado que el ejercicio de la supresión a este derecho fue de manera estructurada, deliberada y planificada desde las más altas esferas del

poder político orientada a fines muy específicos, tales como: riesgo en la concentración del poder; aprobación de *reformas estructurales*; contención del crecimiento de la oposición política; implementación del modelo neoliberal; deslegitimización de los movimientos sociales y resistencia social emergente, etc. La violación de este derecho también fue sistemática.

Y, lo fue también estructural, ya que pese a que -desde su creación- la Ciudad de México fue planteada mediante un modelo federalista bien definido bajo la tutela exclusiva de la federación, la evolución propia de la sociedad capitalina fue reclamando gradualmente mejoras en sus condiciones de vida, así como mayores reconocimientos de sus exigencias políticas participativas y representativas, el Estado mexicano sería omiso en la atención de estas demandas durante un período de por lo menos 30 años. Esto también, conllevó la generación de un estándar jurídico y político que normalizó e invisibilizó la condición asimétrica que poseían los habitantes de la ciudad con respecto a otros, pertenecientes a las demás entidades del país.

Por todas estas razones, y en virtud de que el derecho de autodeterminación de los pueblos se encuentra consagrado tanto en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* como en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y dado que, nuestro país ha reconocido la competencia internacional al ser parte del sistema universal y regional de los derechos humanos, se determinó que el Estado mexicano es responsable de las violaciones y afectaciones generadas al derecho en cuestión durante el período en que se revisó.

Esta responsabilidad, también se fundamenta -entre otras razones- en que la representación de los tres poderes de la Unión, no solamente no impulsó una reforma política que reconociera este derecho humano que expresara a plenitud la voluntad soberana de los capitalinos, la cual estuviera a la altura de la realidad política y social que los habitantes de la ciudad promovieron durante estas décadas, sino que también, sostuvo una lógica conductual sistemática y estructural bien definida para suprimirlo.

Al final, se demostró -mediante el derecho comparado- el trato diferencial del que era objeto la población capitalina con relación a otras entidades del país (Veracruz, Jalisco y Estado de México) respecto a diversas facultades soberanas que le eran atribuidas a los respectivos órganos de representación de poder local dentro de sus textos constitucionales, mismas que al entonces Distrito Federal se le tenían restringidas o limitadas.

Tal era el caso de la facultad de iniciar leyes o decretos que para el caso de la ciudad las delegaciones políticas se encontraban impedidas; sobre la remoción del jefe de gobierno y/o su sustitución, la cual, en el Distrito Federal, estaba conferida -de manera muy simple- a los poderes legislativo y ejecutivo federales, mientras que en las otras entidades se ocupaba, mediante procedimiento bien definido, su congreso local; esta misma situación imperaba con la designación y remoción del mando de la fuerza pública y el procurador general, así como de las medidas apremiantes que se podían tomar en casos de emergencia para garantizar el orden público; por último, en el terreno presupuestal, el envío y aprobación de los montos de endeudamiento, también dependían de la voluntad

de los poderes federales, particularmente el legislativo, mientras que para los estados, bastaba con la de su propio congreso local.

Ahora bien, respecto a los contenidos y alcances del análisis del contexto de las violaciones al derecho humano a participar, a votar y ser elegido de los habitantes de la CDMX entre 1987 y 1997, en el tercer capítulo, pudimos dar cuenta que la supresión de este derecho tuvo esa condición violatoria durante casi 70 años hasta que finalmente fue reconocido en 1997, cuando, por primera vez, los habitantes de la ciudad pudieron elegir libremente a sus representantes locales.

Al igual que con el otro análisis, se estableció una delimitación de acontecimientos coyunturales que convergieron en las reformas constitucionales de 1987, 1993 y 1996, por lo que el período revisado fue de aproximadamente 13 años. Durante este período, pudimos dar cuenta que el Estado bajo el “interés político” del Distrito Federal como “centro de poder”, impuso un carácter anti democrático y fuertemente subordinado *-so pretexto de la condición jurídica-* a la decisión política del poder central cuya dinámica sirvió, en un primer momento, para despolitizar a los habitantes de la ciudad y excluirlos de participar en las decisiones que les correspondían; y en otro momento posterior, como instrumento de contención al poder político emergente cuando la necesidad de representación abrió paso a movimientos y formas políticas colectivas de organización que lograrían poner en riesgo la concentración de poder de la élite gobernante.

Estas condiciones, y nuevamente, el marco de relación de poder de tipo persuasiva que imperaba entre las élites políticas protagonistas del país, influenciado por el contexto político, económico y social predominante de clamor

generalizado para transformar el sistema político mediante mecanismos -reales y efectivos- más representativos y democráticos, así como los avances notables de la oposición política en los diversos resultados electorales que se suscitaron durante el período, tuvieron una vinculación directa con la supresión de este derecho político fundamental para los capitalinos.

La revisión de las diferentes coyunturas de reforma constitucional, tales como: la consulta popular de 1986, la creación de la ARDF y el plebiscito ciudadano de 1993, a excepción del *Acuerdo Político Nacional* de 1996, nos permitieron observar una conducta reiterada de simulación política por parte del Estado mexicano, en el sentido de que, previo a cada reforma mostraba cierta “apertura” a espacios de “debate” y “discusión” sobre las condiciones democráticas fundamentales por las que debía transitar la ciudad para lograr mayor autonomía, sin embargo, además de que éstas se encontraban totalmente ausentes de la presencia de la sociedad civil organizada, eran finalmente decididas por los círculos intelectuales, partidarios e institucionalizados de poder.

También se halló, al realizar un recorrido histórico-jurídico sobre la evolución del marco normativo y los mecanismos de participación política, que estas violaciones al derecho a participar, a votar y ser elegido fueron parte de “una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México” (Espinosa, 2004).

Esta “conspiración sistemática” yace en el hecho de que desde la supresión del régimen municipal y la subordinación a los poderes federales de la ciudad que trajo consigo la reforma obregonista de 1928, pasando por la de 1987 y hasta la

de 1997 -modificación que reconoció incipientemente este derecho político- se fijó un modelo de participación sumamente corporativo, con mecanismos de simulación democrática y políticamente controlado por el Estado cuya finalidad era mantener despolitizada a la población capitalina para consolidar la concentración y legitimidad de poder de la élite gobernante.

Por estas razones, y en virtud de que esto fue un conjunto de acciones planificadas, deliberadas y estructuradas desde las más altas esferas del poder político, en donde las reformas constitucionales implementadas como *instrumentos macro* tuvieron el objetivo de conceder y/o contener la autonomía de la ciudad y con ello, reconocer el derecho a participar, a votar y ser elegido, cuando la concentración de poder se ponía en riesgo a causa de la correlación de fuerzas políticas emergentes y opositoras al régimen en el periodo, esta violación se realizó de manera sistemática.

También lo fue de tipo estructural, ya que durante 70 años se diseñó y se instituyó un sistema autoritario de subordinación política, altamente jerarquizado, que *so pretexto* de la inmutable condición jurídica de la ciudad, suprimió deliberadamente el derecho a participar, a votar y ser elegido de los capitalinos, ante lo cual, el Estado mexicano no emprendió acciones para revertir esta situación violatoria, por el contrario, fue convenientemente omiso y aquiescente.

El resultado de estas acciones violatorias sistemáticas y estructurales, fomentó durante 70 años, condiciones asimétricas y de exclusión democrática a los habitantes de la ciudad, que les impidió incidir en la toma de decisiones de los asuntos públicos que directamente les afectaban. Esto se diferenció notablemente con respecto a las posibilidades políticas y desarrollo democrático que tenían los

habitantes de otras entidades federativas durante todo ese periodo de tiempo, los cuales gozaban sin restricción del reconocimiento y ejercicio pleno de este derecho.

Al igual que con la otra violación, se estableció que el Estado mexicano también es responsable internacionalmente de las afectaciones producidas por el no reconocimiento y garantía de este derecho fundamental. Más allá de que se encuentre fundamentado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, no deben existir “restricciones indebidas” carentes de motivos objetivos y razonables para privarlos o limitarlos, tal y como lo prevé la Convención Americana en su artículo 23.

Esta cuestión restrictiva injustificada e indebida, aunado a sus acciones unilaterales y de simulación democrática que generó a través de las reformas políticas cuya finalidad era permitir avanzar a la ciudad hacia una autonomía sesgada y con mecanismos de sujeción que la mantuvieran en la misma situación de subordinación a los poderes federales, propició que el Estado mexicano, durante 70 años, faltara a su obligación jurídica internacional de no reconocer y garantizar este derecho político al no adoptar medidas oportunas e introducir cambios en la legislación que pusieran fin a la condición de exclusión en que se encontraban.

Al final de este apartado, también se pudo verificar el impacto de la violación cometida contra la población de la ciudad en el período delimitado al comienzo del capítulo. Este aspecto se hizo a partir del resultado de dos mediciones estadísticas:

Una para calcular el tamaño y la proporción de los habitantes empadronados a los que durante el periodo señalado se les restringió el ejercicio de este derecho político, los cuales fueron un promedio de 5 millones 125 mil 341 personas (13 por ciento del padrón nacional), lo cual era una muestra política-electoral muy importante en el panorama nacional;

Y la otra, para medir la evolución del nivel de participación de los habitantes de la ciudad, lo cual nos permitió demostrar que a medida que se fueron politizando los habitantes de la capital del país como consecuencia de los movimientos sociales emergentes de la década de los 80, el nivel de participación fue incrementando de manera considerable, posicionando al Distrito Federal como una de las entidades con mayor nivel de participación de todo el país.

Ambos aspectos contribuyeron, además de evidenciar la magnitud de la exclusión del derecho a participar, a votar y ser elegido, a redondear la idea de que el Distrito Federal representaba una amenaza política-electoral para la concentración de poder de la élite gobernante del Estado mexicano, que dicho sea de paso, se encontraba en sus últimos años de hegemonía, por lo que se justifica claramente el por qué del “interés político” sobre la ciudad como “centro de poder”.

Por último, los contenidos y alcances del análisis del contexto de las violaciones al derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia de los habitantes de la Ciudad de México entre 1998 y 2014, se desarrollaron con el cuarto capítulo. Aquí, se halló que la afectación a este derecho se dio de manera sostenida durante aproximadamente 15 años, es decir, con la exclusión del Distrito Federal del FAIS perteneciente al Ramo 33 en 1998, hasta su integración en 2013.

En 1998, en el marco del denominado “federalismo renovado”, el cual se daba como consecuencia de la continuación en la implementación de las políticas neoliberales, el Estado ejerció una medida de control y exclusión presupuestal sobre el Distrito Federal como parte de las acciones que pertenecían a esta dinámica jerarquizada y fuertemente subordinada a los poderes federales que se traducían en el “interés político” de la ciudad como “centro de poder”.

Esta acción, se realizó con la aquiescencia de las demás élites políticas antagónicas a la del régimen, en virtud de que correspondían a la conveniencia electoral que se traducía en la obtención de triunfos importantes para la oposición en diferentes entidades del país, siendo el de 1997 el más relevante para la ciudad con la elección directa -por primera vez- mediante voto libre del primer jefe de gobierno. Lo anterior, se daría como parte del efecto de la “voluntad” del gobierno de Zedillo para democratizar la vida política de la ciudad al restituir los derechos políticos de los capitalinos con la reforma de 1996.

Este cambio drástico en la correlación de fuerzas político-electorales que se dieron con gran notoriedad durante toda la década de los 90, y, el cada vez, mayor protagonismo de la ciudadanía en los procesos democráticos del país en detrimento de la vieja participación corporativa, llevó a la élite política gobernante a dejar fuera al Distrito Federal de uno de los fondos más importantes del Ramo 33 (el FAIS) cuyo objetivo era -y sigue siendo- atender las necesidades básicas de infraestructura de las personas que se encuentran en situación de pobreza.

Sin embargo, no sería sino hasta la reforma fiscal de 2013 que la afectación a este derecho fundamental tendría su fin. Con el regreso del PRI a las presidencias del país, la élite gobernante implementó una dinámica retributiva de

poder a través del denominado *Pacto por México* cuyo mecanismo, en función de una alianza inusitada con las élites tradicionales de la oposición, serviría como moneda de cambio para obtener determinados beneficios.

Uno de los más claros, fue el que realizó -de *facto*- el gobierno de Enrique Peña Nieto con el de Miguel Ángel Mancera en la Ciudad de México, el cual consistió en que, a cambio de la aprobación de un paquete de diversas *reformas estructurales* neoliberales en el Congreso de la Unión, la élite perredista de la capital obtendría la reforma política del Distrito Federal de 2015, y con ello, su constitución de 2017; y, el incremento de recursos presupuestales vía la integración del FAIS, así como la creación del denominado Fondo de Capitalidad que le sería atribuido -paradójicamente- por la misma cuestión por la que por años le excluyeron de manera estructural y sistemática: ser la sede de los poderes de la Unión y capital del país.

En este entendido, la posibilidad de cambios radicales para la ciudad demostraba que iba más allá de los impedimentos que suponía su condición jurídica *sui géneris* o el diseño particular del pacto federal, sino más bien, el “interés político” de la élite gobernante -ahora aliada con sus antagónicas opositoras- para mantenerla como “centro de poder”, y lograr así, conservar la concentración del mismo, ante la amenaza de otras élites emergentes que atentaban directamente contra sus intereses.

Por todo lo hallado, se estableció que las violaciones ejercidas como consecuencia de estas acciones, por parte del Estado mexicano, fueron sistemáticas y estructurales. Sistemáticas, porque el simple hecho de que la propuesta del Estado para excluir al Distrito Federal del FAIS, fuera injustificada y

excesivamente autoritaria con amplia aprobación -previo consenso interpartidario- del Congreso de la Unión, nos habla de que fue una acción preconcebida y planificada desde las más altas esferas del poder político con un objetivo bien preciso: contención del crecimiento político-electoral de la élite opositora de la ciudad a través de un control presupuestal que obedecía a un orden jerárquizado, centralizado y fuertemente autoritario, que conllevaba a la edificación de procesos de concentración de poder y de sus intereses.

Estructural, porque el Estado, además de mantener durante 15 años un comportamiento deliberadamente recalcitrante para modificar la situación de exclusión del Distrito Federal del FAIS, generó un diseño institucional cuya dinámica organizacional sostuvo la negación de estos recursos públicos a un importante grupo socialmente discriminado -por su nivel de pobreza y marginación-, al cual privó de los beneficios del desarrollo, y al mismo tiempo, le impuso “límites estructurales” al ejercicio de sus derechos sociales durante un prolongado período de tiempo.

Todo lo anterior, y aunado a las acciones analizadas en el contexto político, económico y social revisado durante estos 15 años, -al igual que con las demás violaciones- hacen responsable internacionalmente al Estado mexicano de las afectaciones producidas. La obligatoriedad que le antepone este derecho fundamental radicada tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, y la propia Convención Americana, posee por la misma razón del “nivel de vida adecuado” una amplia integralidad e interdependencia con otros derechos sociales

-igualmente- fundamentales para su ejercicio pleno, tales como: alimentación, vivienda, salud, educación, servicios básicos de infraestructura urbana, etc.

Esta circunstancia toma una alta relevancia para la responsabilidad jurídica del Estado mexicano, si consideramos que la interpretación mayor que realizan las Naciones Unidas de esta obligación como “un esfuerzo para asegurar la ausencia de miseria”, la contextualizamos dentro del profundo panorama de pobreza en el que se ha encontrado inmerso América Latina durante los últimos 30 años.

En este sentido, la exclusión del Distrito Federal del FAIS durante los años especificados, adquiere una relevancia inconmensurable al converger los objetivos que atienden esos recursos federales con los derechos sociales vinculados al derecho humano en cuestión, lo cual se circunscribe -precisamente- en este contexto regional de urgente protección.

Así pues, esta circunstancia nos llevó a verificar el impacto negativo producido a las finanzas públicas de la ciudad, y con ello, a la afectación de este derecho humano fundamental de los capitalinos. Esto, se realizó a partir de dos mediciones estadísticas:

La primera, a partir de dimensionar la importancia de los recursos de origen federal -particularmente las aportaciones federales- en los ingresos totales de las entidades federativas, se realizó un comparativo de los montos transferidos al Estado de México, Nuevo León y Jalisco vía el FAIS, durante los 15 años del período analizado, para estimar pérdidas acumuladas para la ciudad cuyo monto asciende -aproximadamente- a 59 mil 605.5 millones de pesos. Esta circunstancia en particular, aunada a otras que no se desarrollan, nos permitió hallar que esta situación fue un factor que contribuyó al incremento de la deuda de la ciudad

durante el período revisado, la cual estuvo muy por encima -38.8 por ciento- del promedio de las demás entidades del país -entre 14.5 y 24.4 por ciento- que se compararon.

Segunda, a partir de demostrar el grado de resiliencia financiera que tuvo la ciudad durante el período para aminorar los efectos de estas pérdidas económicas, se realizó una comparativa de la medición del IRS de CONEVAL de las entidades de Nuevo León, Coahuila y Aguascalientes con la Ciudad de México (últimos lugares en el conglomerado nacional en esta escala) para verificar su grado de evolución durante el período. Si bien es cierto, que de esto solo pudimos hallar mínimos crecimientos negativos, también lo es que esta comparativa demostró una tendencia de incremento del IRS para la ciudad durante los primeros diez años posteriores a la reforma, siendo distinta la tendencia a partir de la inclusión de la ciudad con los años posteriores a la reforma de 2013.

Ahora bien, una vez mostrados algunos de los contenidos y alcances de las violaciones a los derechos humanos en los períodos establecidos durante este trabajo, es preciso señalar algunas limitaciones de las que fue objeto el presente estudio en el apartado metodológico, mismas que no precisamente interfirieron de manera negativa en el resultado de los hallazgos obtenidos.

Estas limitaciones se establecieron en tres partes, a saber:

La primera, con respecto a la escasez de obras previas y específicas que abordaran la problemática de la condición jurídica de la ciudad desde una perspectiva de los derechos humanos y a través de un enfoque integral e interdisciplinario en donde participan la historia, el derecho y la ciencia política;

La segunda, se relacionó con la limitación que supuso la metodología del análisis del contexto y la clasificación de las violaciones o afectaciones masivas, estructurales y sistemáticas, al no prever otras que sean distintas a aquellas especificadas como graves por ser de *lesa humanidad*, es decir, otras que se dan en regímenes de naturaleza federal y democrática; en gran número; con acciones planificadas, deliberadas y preconcebidas *-instrumentos macro-* desde las más altas esferas del poder político con fines muy específicos; y mediante la instauración de un sistema centralizado, autoritario y altamente jerarquizado que establece un estándar jurídico que normaliza y/o invisibiliza la supresión de derechos humanos fundamentales;

Y la tercera, tuvo que ver con la falta de idoneidad y disponibilidad de datos estadísticos precisos y desglosados para los años que se analizaron. Un ejemplo de ello, fueron las cifras de los comicios federales celebrados en 1985, de las cuales no se tienen registro de manera desglosada y desagregada, solo de manera general en cuanto al número del padrón electoral y la cantidad de votos por fuerza política.

Sin embargo, es menester señalar, que estas limitaciones no llegaron a ser un factor de sesgo negativo para el desarrollo de los objetivos de la presente investigación, sino por el contrario, contribuyeron a reconvertirse en oportunidades cuyos planteamientos nos llevaron a generar innovaciones tanto en el enfoque con que tradicionalmente se había abordado esta problemática de la ciudad, así como también, la contribución de nuevas aportaciones y conocimientos no previstos en el estudio de los derechos humanos en la actualidad.

En lo que concierne a la innovación, podemos señalar que ésta se basó en la implementación y adecuación del análisis del contexto para la revisión de fenómenos que generan violaciones a derechos humanos con características de masividad, sistematicidad y estructuralidad distintas a aquellas que son graves, y por tanto, de *lesa humanidad*, cuyo nivel de complejidad es tan extenso y tan difuso que solo a través del auxilio de las categorías que postula esta metodología es posible desentrañar.

A partir de lo que supone esta innovación, se desprendió y construyó un nuevo aporte en la clasificación de las violaciones de los derechos humanos, la cual se denominó como *violaciones desapercibidas en contextos difusos e insondables*, las cuales, además de poder ser masivas, sistemáticas y estructurales -en contraste al tipo de violaciones clasificadas en este tipo en la actualidad-, éstas se pueden ejercer en regímenes con naturaleza muy distinta: democráticos y/o federales donde impera un marco de libertades plenamente reconocidas para toda la población de un territorio específico, así como que no necesariamente tienen que ver con crímenes de *lesa humanidad* donde se violenta -bajo una gran variedad de formas- la vida y la dignidad humana.

Este tipo de clasificación, con el auxilio de las disciplinas de la historia, el derecho y la ciencia política, nos permitió aportar nuevos conocimientos al estudio de la condición jurídica de la Ciudad de México, el cual, además de evidenciar que en virtud de esta situación *sui generis* el Estado mexicano generó deliberadamente violaciones y/o afectaciones a libertades fundamentales, mismas que se normalizaron y/o invisibilizaron -pasando desapercibidas- durante un periodo prolongado de tiempo, también, contribuyeron a redescubrir y reinterpretar

un período de la historia del Distrito Federal que no se había logrado a través de esta perspectiva con anterioridad, lo cual, sin duda, le da amplitud y profundidad al estudio de los derechos humanos de nuestra ciudad y nuestro país.

Este cúmulo de conocimientos y aportaciones generados por esta investigación, abren la posibilidad de que en un futuro se replique este mismo tipo de estudio bajo esta misma perspectiva, para otras ciudades o distritos federales de nuestro continente, las cuales poseen condiciones históricas y jurídicas especiales de dependencia de los poderes federales, en tanto también, son capitales y territorios sedes de los poderes federales en sus respectivos países, de manera muy común a la situación de nuestra ciudad capital.

Sobre esto viene al caso ciudades como Buenos Aires en Argentina, Brasilia (Distrito Federal) en Brasil, Caracas (Distrito Capital) en Venezuela e incluso Washington en Estados Unidos en cuyas condiciones la alta centralidad política; la amplia hegemonía económica y cultural respecto al resto; el crecimiento de la población, y con ello, el alto nivel de demanda en la organización política y el mejoramiento de las condiciones de vida; aunado al todavía nivel de dependencia -en unos- y relativa autonomía -en otros- al poder federal, todas ellas podrían suponer violaciones a derechos humanos masivas, estructurales y sistemáticas tan normalizadas por el estándar jurídico preestablecido a estas ciudades, y desapercibidas por el alto grado de complejidad del contexto histórico, político, económico y social en que se pueden desarrollar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2016) *Directrices sobre protección internacional No. 12*, 2 de diciembre.

Recuperado de [https://www.refworld.org/cgi-](https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244)

[bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244](https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244)

Acosta Romero, Miguel (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. 10ª ed.

México: Porrúa.

Aguilar Diego, F. (2005) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma*

diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del

diputado Francisco Diego Aguilar, del grupo parlamentario del PRD. México:

Cámara de Diputados. Recuperado el 26 de septiembre de 2023

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/04/asun_1904937

[_20050428_1117551326.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/04/asun_1904937)

Álvarez, Lucía. (2016) *Reforma política y proceso constituyente en la Ciudad de*

México. México: Memoria Revista Crítica Militante. Recuperado el 6 de

septiembre de 2023 de <https://revistamemoria.mx/?p=1005>

Andrade Sánchez, E. (1997) *La reforma política de 1996 en México*. México:

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recuperado el 6 de

septiembre de 2023 de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/155/1.pdf>

Ansolabehere, K., Robles, José R., Saavedra, Y., Serrano, S., y Vázquez, D. (2017) *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos*. Ciudad de México: FLACSO.

Arráez, M. et al. (2006). *La Hermenéutica: una actividad interpretativa*. SAPIENS, 7(2). P.p. 171-181. Recuperado el 3 de abril de 2024 de https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1317-58152006000200012

Arteaga Nava, E. (2002) *Tratado de Derecho Constitucional*. México: Ed. Porrúa.

Asdrúbal, Aguiar. (1997) *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*. Venezuela, Monte Ávila Ed. Latinoamericanos-Universidad Católica Andrés Bello.

AS. (2018) *Fondo de Capitalidad. Cuenta Pública 2018*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 2 de octubre de 2023 de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_Especiales/2018_AEGF_2_a.pdf

ASF. (2023) *El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Última actualización del 15 de mayo de 2023*. México: Gobierno de México. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de

<https://www.gob.mx/bienestar%7Cfais/acciones-y-programas/el-fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social>

Avello, M. et al. (2019) *¿Por qué enunciar las limitaciones del estudio?* Cuba: Medisur vol. 17, no. 1.

Ballina, F. (2007) *Paradigmas y perspectivas teórico-metodológicas en el estudio de la administración*. México: I.I.E.S.C.A. Recuperado el 3 de abril de 2024 de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/paradigmas2004-2.pdf>

Balsells, J. (2000) *La hemeroteca como fuente para la investigación*. Farua 3: España. P.p. 67-80.

Bautista, R. (2002) *La iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal*. México: Alegatos núm 50.

Bartlett Díaz, Manuel. (1986) *Discurso de Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, al concluir las Audiencias Públicas sobre el Gobierno del Distrito Federal. En Memoria Política de México*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023 de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1986-AP-MB.html>

Batres Guadarrama, M. (2012) *Iniciativa que reforma los artículos 32 a 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del PRD. Suscrita en el Palacio de San Lázaro el 23 de octubre de 2012*. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/10/asun_2907528_20121023_1351003835.pdf

Batres Guadarrama, M. (2013) *Reforma laboral: continuidad neoliberal y retroceso social*. Ciudad de México: El Cotidiano, núm. 178. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Azcapotzalco. Pp. 19-24.

Berganza, I., Feline, L et al. (2020) *El elemento situacional de violación masiva de Derechos Humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano*. Santiago: Revista Chilena de Derecho. Vol. 47. No. 2.

Barquín, Alvarez Manuel. (2002) *La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bolívar Meza, R. (2001) *La política como ciencia. Teoría*. Estudios políticos, núm. 28, sexta época, septiembre-diciembre. P.p. 47-70.

Bolívar Meza, R. (2004) *Las leyes electorales durante el proceso de construcción de la alternancia política en México. En Sistema Político Mexicano*. México: Estudios Políticos, No. 3, Octava Época. P.p. 111-152.

Boadway, R. y Watts, R. (2000). *Federalismo Fiscal en Canadá*. Instituto de relaciones Intergubernamentales. Canadá: Queen's University.

Cámara de Diputados. (1993) *Diario de los Debates*. Número de Diario 9. Del 3 de septiembre de 1993. Período Extraordinario. Año II. LV Legislatura. México. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/55/2do/Extra/19930903.html>

Cámara de Diputados. (1997) *Diario de los Debates*. Número de Diario 41. Del 12 de diciembre de 1997. Período Ordinario. Año I. LVII Legislatura. México. Recuperado el 25 de septiembre de 2023 <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/1er/1P/Ord/19971212.html>

Cámara de Diputados. (2006) *Diario de los Debates*. Número de Diario 35. Del 18 de diciembre de 2006. Período Ordinario. Año I. LX Legislatura. México. Recuperado el 26 de septiembre de 2023 de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/60/1er/1P/Ord/dic/00L60A1P135.html>

Cámara de Diputados. (2013) *Diario de los Debates*. Número de Diario 23. Del 17 de octubre de 2013. Período Ordinario. Año II. LXII Legislatura. México. Recuperado el 27 de septiembre de 2023 de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/oct/01L62A2P123.html>

Cantur, D. y Trimiño, D. (2015) *¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XV, No. 1. Pp. 165-194.

Cárdenas Gracia, Jaime (1994). *Reflexiones sobre la Reforma Política al Distrito Federal*. México: Facultad de Derecho, Universidad Panamericana.

Cárdenas Gracia, J. (2017) *Comentario sobre la reforma política de la Ciudad de México*. México: Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 36. Pp. 368-394.

Cárdenas Gracia, J. (2017) *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*. México: Senado de la República. Primera edición.

Carmona, Doralicia. (2023) *1986 Exposición de motivos de reformas para crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal. Miguel de la Madrid Hurtado*. Recuperado de

<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1986-AP-MB.html>

Carmona, Doralicia. (2023) *1996 Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*. Recuperado de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1986-AP-MB.html>

Carta de las Naciones Unidas. (Suscrita en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio de 1945). Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

Carta Democrática Interamericana. (Suscrita en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001) Recuperado el 14 de septiembre de 2023 de https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Castelazo, José R. (1992) *Ciudad de México: Reforma Posible*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Castillo, J. (2003) *La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas en Reforma Política del Distrito Federal*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3182/11.pdf>

CDHDF. (2015) *Avance histórico, aprobación de la reforma política de la Ciudad de México. Boletín 331/2015*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado el 3 de marzo de 2023 de <https://cdhcm.org.mx/2015/12/avance-historico-aprobacion-de-la-reforma-politica-de-la-ciudad-de-mexico/>

CEDE (2017) *Laboratorio de Análisis Politológico y Políticas Públicas*. México: Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones. UAM-Iztapalapa. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de <https://web.archive.org/web/20170227053137/http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/tableList.xhtml;jsessionid=e065483d88c0b0f49a1176bc0418?categoryId=59>

CEFP. (2006) *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LX Legislatura.

CEFP. (2022) *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal. En Investigación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LXV Legislatura. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/investigaciones/inv1.pdf>

Cerain, F, y Benjamín, A. (2020) *Violación estructural de derechos humanos, análisis y aplicación jurisprudencial en Chile*. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178003/Violación-estructural-de-derechos-humanos-analisis-y-aplicacion-jurisprudencial-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cervantes Alcayde, M. (2020) *El derecho a un nivel de vida adecuado, elementos mínimos para dotarlo de contenido*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Chalbaud, Obieta. (1980) *El derecho de autodeterminación de los pueblos*. España: Universidad de Deusto.

Chíguil Figueroa, Francisco (2014). *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010*. Análisis Económico, vol. XXIX, núm. 71, mayo-agosto. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

CNDH. (2015) *El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos*. Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4778/4.pdf>

CNDH. (2022) *¿Qué son los derechos humanos?* México. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

CNHD. (s.f.) *Levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*. México. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/noticia/levantamiento-armado-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln>

Comisión Federal Electoral. (1986). *Instalación de la comisión sobre la renovación política electoral y participación ciudadana en el distrito federal*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023 de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/111800>

CONEVAL. (2020) *Índice de Rezago Social. En Medición de la Pobreza*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx

Consejo de Europa. (2022) *Memoria*. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/compass/remembrance>

Constitución Política de la Ciudad de México. (2017) Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Recuperada el 5 de junio de 2023 de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.2.pdf

Constitución Política del Estado de Jalisco. (1917) Periódico Oficial del Estado. Recuperado el 5 de junio de 2023 de https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Constitucion/Documentos_PDF-Constitucion/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Jalisco-070823.pdf

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (1917) Ley 53. Gaceta Oficial del Estado. Recuperado el 5 de junio de 2023 de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION02022023AIF.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (1917) Gaceta Oficial del Estado de México. Recuperado el 5 de junio de 2023 de http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917) Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 5 de junio de 2023 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969). Recuperado el 5 de junio de 2023 de <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

Coordinación de Comunicación Social. (2013) *Carpeta Informativa. Primer Corte del 17 de octubre de 2013*. México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Corte IDH (2009a) párr. 152.

Corte IDH. (2009) *Caso Castañeda Gutman vs México*.

Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 219.

Corte IDH. *Caso Garibaldi vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 148.

Dalla Via, A. (s.a.) *Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. En Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*. Cuaderno de Capel 57.

De Andrea, F. (2020) *Breve historia del Congreso de México: Siglo XIX*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6277/12a.pdf>

Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. 24 de octubre de 1970.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948.

Decreto No. 17. (1997) *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref17_29dic97_ima.pdf

Decreto No. 136. (1996) *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Recuperado el 12 de septiembre de 2023 de
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.pdf

Decreto No. 34. (2013) *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2013.

De la Madrid, Miguel. (1986) *Exposición de motivos de reformas para crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal*. En *Memoria Política de México*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023 de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1986-EM-R-MLH.html>

De la Madrid, Miguel. (1987) *Quinto Informe de Gobierno*. En *Memoria Política de México*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023 de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1987QIG.html>

De la Torre, S. Marín, R. (1991). *Manual de la creatividad. Aplicaciones educativas*. (1era. Ed.) España: Vicens-Vives.

Delgadillo Rodríguez, Fausto (2001). *La democratización del Distrito Federal: Proceso Inacabado*. México: Estudios Políticos, Núm. 28, Sexta Época.

Delgado Carrillo, M. (2013) *Solicitudes de Excitativas del Sen. Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, presentado el 31 de octubre de 2012. La presidencia emitió excitativa a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos*. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/43828

Del Toro Huerta, Mauricio I. (2002) *La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

De Zayas, Alfred. (2014) *Apuntes prácticos para la apreciación de actividades y alegaciones relativas al ejercicio pacífico y democrático del derecho de libre determinación de los pueblos*.

Díaz, A. (2003) *Balance fiscal de los estados en el sistema federal*. En Díaz Cayeros A. y Martínez Uriarte K. (coord.) *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Porrúa.

Domínguez Virgen, J. (2011) *Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa*. México: Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 4, núm. 7. Pp. 33-62.

El Financiero (1996). *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*. México. Pp. 52-53.

Ellizondo Mayer-Serra, C. (2017) *Reforma de la Constitución: economía política del Pacto por México*. México: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191817300168>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (1994) Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 5 de junio de 2023 de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf

Faux, J. (2008) *La guerra global de clases. Cómo nos robaron el futuro las élites de Estados Unidos, Canadá y México y qué hacer para recuperarlo*. México: Colección Otras Voces.

Fazio, Carlos. (2013) *Terrorismo mediático. La construcción social del miedo en México*. México: Grijalbo.

Fazio, Carlos. (2016) *Estado de emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. México: Grijalbo.

Fernández, Eusebio (1982) *El problema del fundamento de los Derechos Humanos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Ferrajoli, L. (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Flores Alvarez, Miriam Y., y Rangel Mendoza, Eduardo (2021) *Ciudad de México: Análisis de los factores que han impedido su transición para convertirse en el estado 32*. (Tesis de licenciatura). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Flores, L., y Ramos, R. (2013) *PEF descongela salarios para servidores de mandos medios*. En *Economía*. México: El Financiero. Recuperado el 27 de septiembre de 2023 de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/PEF-descongela-salarios-para-servidores-de-mandos-medios--20131113-0111.html>

Forno, Giovanni. (2003) *Apuntes sobre el principio de libre determinación de los pueblos*. Agenda Internacional. Año IX, No. 18. Pp. 91-120.

Fortín, Antonio. (2005) *Revisión doctrinal de la definición más amplia de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena*. En memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados 1984-2004. San José: Editorama. Pp. 273-306.

Gamboa, F. (s.f.) *Metodología para el análisis político. Un enfoque a partir de problemas, mecanismos e inferencias causales*. Chile: Universidad Católica de Chile.

García Zamora, R., y Gaspar Olvera, S. (2020) *El extractivismo minero en México bajo la Cuarta Transformación 2018-2024*. Revista nuestraAmérica. Vol. 8, núm. 16 Recuperado de <http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/2130/1/280-584-1-PB.pdf>

García Peralta, Beatriz. (s.f.) *Movimientos sociales en México y el problema de la vivienda: de la tibieza al olvido*. En *Urban & Regional Social Movements*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Garduño, R. y Méndez, E. (2013) *Confirman aportación federal al DF*. México: La Jornada. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de <https://www.jornada.com.mx/2013/10/17/politica/003n2pol>

González Oropeza, Manuel (2002). *La Condición Jurídica de la Sede de los Poderes Federales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

González Oropeza, Manuel (2018) *Federalismo y elecciones en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gobierno de México. (2012) *Pacto por México*. Presidencia de la República. México. Recuperado el 5 de junio de 2023 de https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

Gobierno de México (2014). *¿Conoces las 11 reformas?* Recuperado de <https://www.gob.mx/epn/articulos/conoces-las-11-reformas>

Gobierno de México. (2016) *TLCAN: Inicia el año 26 de su entrada en vigor*. México: Secretaría de Economía. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/articulos/modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-america-del-norte-tlcan>

Gudynas, E. (2015) *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia-Centro Latinoamericano de Ecología Social.

Guerrero, G. (2015). *Metodología de la investigación*. México: Grupo Editorial Patria. Recuperado el 3 de abril de 2024 de <https://ezproxy.unisimon.edu.co:2258/es/ereader/unisimon/40363?page=20>.

Hernández, Carlos., Arceo, Elena y Regish, Elizabeth. (s.f.) *La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre 1992-abril 1993)*.

Hevia, Felipe. (2016) *Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de la ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México*. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Recuperado el 27 de septiembre de 2023 de <https://www.redalyc.org/journal/110/11046399004/html/>

INAFED. (2016) *¿Qué es la Recaudación Federal Participable (RFP)?* México: Gobierno de México. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp>

INAFED. (2020) *Datos financieros, económicos y sociodemográficos de los estados y municipios de México*. Recuperado de http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Aportaciones_Federales_Ramo_33_

INEGI. (2023) *Cuéntame. Información por entidad. Dinámica de Población*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/dinamica.aspx?tema=me>

Instituto Nacional Electoral (2018) Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales 2011-2012. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Laborde, I. (2001) *La cuestión del gobierno del Distrito Federal mexicano*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5610/7304>

La Jornada (19 de octubre de 2004) *El nuevo video pone nombre y apellidos de quienes fraguaron el complot contra el GDF*. Periódico La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2004/10/19/003n3pol.php>

Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad. (2014) Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 2014.

López de la Vega, M., Modonesi, M. Munguía Galeana, F., y Oliver, L. (2010). *La lucha del Sindicato Mexicano de Electricistas*. OSAL, XI (27), 117-125.

Recuperado de
https://www.academia.edu/1440953/La_lucha_del_Sindicato_Mexicano_de_Electricistas

Maraniello, Patricio. (2013) *Los derechos humanos y la responsabilidad del Estado*. Santiago de Cali: Criterio Jurídico V. 13, No. 2. Pp. 127-148.

Martínez Enríquez, D. (2002) *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, presentada por el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 21 de noviembre de 2002*. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 26 de septiembre de 2023 de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/nov/20021122.html#Ini20021122Esteban>

Marván, I. (2001) *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*. México: Cuestiones, núm. 4.

Mascott, Ma. de los Ángeles et al. (2013) *Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal. En Mirada Legislativa No. 33 de octubre de 2013*. México: Senado de la República. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1975/ML33.pdf?se->

Medina, L. (2006) *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*. México: CIDE.

Mejía, J. (2009) *Tratados de Libre Comercio (TLC) y Derechos Humanos: un desafío para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano. Año IV. No. 5.

Meyer, Lorenzo. (2000) *Gobierno y evolución política 1824-1940*. En Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Miranda, José. (1945) *El método de la ciencia política*. México: El Colegio de México. Jornadas No. 40.

Mirón Lince, Rosa M. (2003) *El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 8 de septiembre de 2023 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/14.pdf>

Molina Vega, J.E., y Pérez Baralt, C. (2002) *Participación política y derechos humanos. En Participación Política*. México: Revista IIDH. P.p. 15-77.

Molteni, A. (1964) *Lecciones y Ensayos No. 26. La responsabilidad internacional del Estado*. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/26/la-responsabilidad-internacional-del-estado.pdf>

Moreno, Ma. Guadalupe. (1992) *Métodos cuantitativos de investigación*. México: Mekanograma.

Moreno, L. (1963) *Tratado de Derecho Internacional*. Buenos Aires: Ediciones Sudamericanas.

Moreno, S. (2007) *La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento No. 19.

Morineau, Marta. (2006). *El Derecho Comparado*. México: Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Naciones Unidas. (2016) *La centralidad del derecho a la vivienda en el desarrollo de la Nueva Agenda Urbana – Habitat III – Octubre de 2016. Resumen del informe de la Relatoría Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/HabitatII/HabitatII-SummaryReport-SP.pdf>

Naciones Unidas. (2016) *La urbanización solo puede ser una fuerza transformadora positiva si respeta y promueve los derechos humanos. En la ACNUDH y la tierra y los derechos humanos*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Recuperado el 4 de octubre de 2023 de <https://www.ohchr.org/es/land/urbanization-and-human-rights>

Naciones Unidas. (2018) *Artículo 25: Derecho a un nivel de vida adecuado. En De la serie 30 artículos sobre los 30 artículos*. Noticias ONU. Recuperado el 4 de octubre de 2023 de <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447511>

Naciones Unidas. (2021) *El derecho humano a la participación en la dirección de los asuntos públicos*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, América del Sur. Recuperado de <https://acnudh.org/load/2021/08/14-El-derecho-humano-a-la-participación-en-la-dirección-de-los-asuntos-públicos.pdf>

Naciones Unidas. (2022) *Acerca de las elecciones y los derechos humanos*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/elections>

Naciones Unidas. (2022) *El derecho humano a la educación*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, América del Sur.

Naciones Unidas. (2022) *¿Qué son los derechos humanos?* Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>

Naciones Unidas. (2022) *Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones. Derechos Humanos y Elecciones*. Serie de capacitación profesional Núm. 2/Rev.1 Oficina del Alto Comisionado: Nueva York y Ginebra.

Naciones Unidas. (2023) *El derecho a la salud: aspectos fundamentales e ideas erróneas comunes. El ACNUDH y el derecho a la salud*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.ohchr.org/es/health/right-health-key-aspects-and-common-misconceptions>

Nava Vázquez, T. (2007) *La construcción de la forma de gobierno de la ciudad de México. Los albores*. Argumentos (Méx.) vol. 53. Diversa. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Sociología.

Nikken, Pedro. (1997) *El concepto de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Nino, C. (1997) *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé.

Observación General No. 1. *Propósitos de la educación (párrafo 1 del artículo 29)*. 17 de abril de 2001. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

Observación General No. 3 y No. 22 conjuntas. *Sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño)*. 16 de noviembre de 2017. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-comment-no-3-cmw-and-no-22-crc-context>

Observación General No. 4. *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. 6° período de sesiones, 1991. Recuperado el 5 de octubre 2023 de <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El%20derecho>

Observación General No. 4. *Sobre el derecho a la educación inclusiva (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad)*. 25 de noviembre de 2016. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina-micrositios/documentos/2018-08/observacion-general-n4-2016.docx>

Observación General No. 14. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 22° período de sesiones, 2000. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/37/PDF/G0043937.pdf?OpenElement>

Observación General No. 13. *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 21° período de sesiones, 1999. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.refworld.org.es/docid/47ebcc8e2.html>

Observación General No. 15. *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 29° período de sesiones, 2002. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://agua.org.mx/biblioteca/observacion-general-15-onu-derecho-al-agua-2002/>

Observación General No. 25. *Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) 57° período de sesiones, 1996*. Recuperado el 14 de septiembre de 2023 de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observación-general-Nº-25-Comité-de-Derechos-Humanos.pdf>

Olvera, Dulce. (2019) *Las empresas públicas (63%) que remató Carlos Salinas hicieron a 23 familias súper ricas hasta hoy*. México: Sin Embargo. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/27-02-2019/3541993>

Ornelas, Jaime. (2000) *La ciudad bajo el neoliberalismo*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Ortíz Medina, I. et al. (2017) *Federalismo mexicano, descentralización y competencias municipales. En Investigación Científica Vol. 11, Núm 2*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Osornio Corres, Francisco Javier (1988). *Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano*. México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXI, núm. 62, mayo-agosto

PAN. (1989) *A la opinión pública. El PAN expone los acuerdos logrados en el diálogo con el presidente Salinas*. En Memoria Política de México. Colección de textos y documentos. Doralicia Carmona Dávila. Recuperado

de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1989-PAN-CSG.html>

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Recuperado el 5 de junio de 2023 de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de

diciembre de 1966. Recuperado el 5 de junio de 2023 de [https://www.ohchr.org/es/instruments-](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights)

[mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights)

Paoli Bolio, Francisco José (2016). *Teoría de la Constitución, Constitucionalismo y*

Poder. México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Senado de la República.

Peces-Barba, Gregorio. (1979) *Derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Latina.

Peces-Barba, Gregorio. (1988) *Escritos sobre derechos fundamentales*. Madrid: Eudema.

Pereira, Gabriel. (s.f.) *Las violaciones estructurales de derechos humanos y el reconocimiento de las obligaciones positivas del estado en la jurisprudencia de la Corte Suprema*. Recuperado de https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:6b5fdb6-bb8e-4ec4-ac9a-6f35fe20e98d/download_file?file_format=application%2Fpdf&safe_filename=Pereira%2B2014%2B-%2BLas%2Bviolaciones%2Bestructuras%2Bde%2Bderechos%2Bhumanos.pdf&type_of_work=Book+section

Pérez Luño, Antonio E. (1991) *Delimitación conceptual de los Derechos Humanos, en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos. Pp. 21-52.

Peris, Manuel. (1976) *Juez, Estado y Derechos Humanos*. España: Ed. Tecnos.

Peschard, Jacqueline. (1997) *La reforma política el Distrito Federal después de 1994*. En Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Pp. 215-233.

Petras, James y Veltmeyer, Henry. (2001) *Imperio con Imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*. México: Editorial Siglo Veintiuno Editores.

Posada, Gabriel. (2016) *Elementos básicos de estadística descriptiva para el análisis de datos*. Medellín: Fondo Editorial Luis Amigó.

Presidencia de la República (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Gobierno de México. Recuperado el 5 de junio de 2023 de https://infocdmx.org.mx/escuela/curso_capacitadores/PND/pnd-zedillo.pdf

Programa. (1995) *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. México: Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1995. Recuperado el 22 de septiembre de 2023 de <http://legismex.mty.itesm.mx/progs/p-feder.pdf>

Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Buenos Aires”, del 27 de febrero de 1967. Recuperado el 4 de octubre de 2023 de <http://web.inmujeres.gob.mx/dgaf/normateca/Otros/dhinteramericano/hipertexo/1-3-2.htm>

Recomendación General No. 36. *Sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer)*. 27 de noviembre de 2017. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_General_recommnedation_36_2017_SP.pdf

Redacción. (2013) *Diputada local del PRI pide reconocimiento para Peña Nieto y Mancera*. México: Enfoque. Recuperado el 29 de septiembre de 2023 de <https://old.periodicoenfoque.com.mx/2013/12/diputada-local-del-pri-pide-reconocimiento-para-pena-nieto-y-mancera/>

Redacción de Capital. (2014) *Mi trato con Peña Nieto no es de subordinación*. México: La Jornada. Recuperado el 29 de septiembre de 2023 de <https://www.jornada.com.mx/2014/09/08/capital/036e1cap>

Revista Proceso (25 de abril de 2005). *Histórica “marcha del silencio”: López Obrador propone un pacto social incluyente*. Revista Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/226604/historica-marcha-del-silencio-lopez-obrador-propone-un-pacto-social-incluyente>

Revista Proceso (11 de agosto de 2011). *Cierra la corte “El Encino”; aprueba el pago del predio*. Revista Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/278405/cierra-la-corte-el-caso-e2-80-9cel-encino-e2-80-9d>

Reyes, Juan Pablo (2012) *AMLO sale del PRD y apuesta por Morena*. Periódico Excélsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2012/09/10/nacional/858191>

Riquelme, R. (2018) *¿Qué es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte?*

México: El Economista. Recuperado de

<https://www.eleconomista.com.mx/amp/internacionales/Que-es-el-Tratado-de-Libre-Comercio-de-America-del-Norte-20161123-01111.html>

Rodríguez, B. P. (2006). *Metodología jurídica*. México: Oxford.

Rodríguez, Octavio. (2000) *Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000*. En Gustavo Garza (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Ruiz Chiapetto, C. (1999) *La economía y las modalidades de la urbanización en*

México: 1940-1990. Economía Sociedad y Territorio. México: Colegio de México. Recuperado de

<https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/456/927#:~:text=México%2C%20en%20los%20años%20ochenta,años%20a%20los%20tres%20dígito s.>

Ruiz, Leticia. (s.f.) *Las Élités Políticas*. España: Universidad de Salamanca.

Recuperado el 12 de noviembre de 2023 de

<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Elites1.pdf>

S.a. (s.f.) *La responsabilidad internacional*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1911/12.pdf>

SAF. (2015) *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*. México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de <https://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fais/index.php/Antecedentes>

SAF. (2015) *Fondo de Capitalidad*. México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado el 27 de septiembre de 2023 de https://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fondo_capitalidad/index.php/Antecedentes

Sánchez Mejorada F., M. C., (2000). *La participación ciudadana en el Distrito federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales*. El Cotidiano, 16(99), 80-91.

Santiago Castillo, J. (2003) *La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

SCJN. (s.f.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Evolución de artículo 122 constitucional*. México: Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

Recuperado de
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2021-02/CPEUM-122.pdf>

Senado de la República. (2012) *VERSIÓN. Palabras del presidente de la JUCOPO durante el evento “Rumbo a la Reforma Política del DF”*. México. Coordinación de Comunicación Social. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/4609-version-palabras-del-presidente-de-la-jucopo-durante-el-evento-qrumbo-a-la-reforma-politica-del-dfq.html>

Senado de la República. (2002) *Diario de los debates. Sesión Pública Ordinaria Celebrada en la Ciudad de México el 1 de octubre de 2002. LVII Legislatura. Año III, Primer Periodo Ordinario, Sesión núm. 10*. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/1322

Serrano Migallón, Fernando (2007). *La vida constitucional de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

SIBISO. (2022) *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Acciones y programas*. México: Gobierno de México. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de <https://www.gob.mx/bienestar/fais/acciones-y-programas/agua-potable-295436>

Suárez-Iñiguez, E. (coord.). (2003) *Enfoques sobre la democracia*. México: Ed. Porrúa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (marzo de 2004). Controversia constitucional 64/2002.

Tacher Contreras, D. (2010) *Derechos Políticos en el ámbito del Derecho Internacional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Truyol y Serra, Antonio. (1979) *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos.

Ulloa, O., y Alonso, M. (2007). *Nueva ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*. México: Centro de producción editorial-PRD.
Recuperado de
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3484/1.pdf>

Villafuerte Solís, D. y García Aguilar, M. (2010) *Chiapas. La independencia y la Revolución que llegaron tarde. Economía y Sociedad*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Vives Suriá, Juan. (2010) *Derechos humanos: historia y conceptos básicos*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, Fundación Juan Vives Suriá. Defensoría del Pueblo. Serie de derechos humanos No. 1.

W Radio. (2013) *Resalta Mancera beneficios para la ciudad por relación con EPN.*

México: W Radio. Recuperado el 29 de septiembre de 2023 de https://wradio.com.mx/radio/2013/11/28/nacional/1385671080_026887.html

Zedillo, Ernesto. (1995) *Compromisos para un acuerdo político nacional. PAN, PRI, PRD, PT y Ernesto Zedillo Ponce de León.* En Memoria Política de México. Dora Alicia Carmona Dávila. Recuperado de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1995-CAPN-EZPL.html>

Zedillo, Ernesto. (1996) *La reforma política. Ernesto Zedillo, presidente de la República.* En Memoria Política de México. Dora Alicia Carmona Dávila. Recuperado el 6 de septiembre de 2023 de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1996-RP-EZPL.html>

Zedillo, Ernesto. (1996) *Segundo Informe de Gobierno. 1° de septiembre de 1996.* En Memoria Política de México. Dora Alicia Carmona Dávila. Recuperado el 6 de septiembre de 2023 de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1996SIG.html>

Ziccardi, Alicia. (2001) *Las reformas al Gobierno del Distrito Federal. Avances logrados y tareas pendientes.* En *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal.* Colección Sinergia. México: IEDF.