



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**La representación política en transición:  
De la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a  
la Asamblea Legislativa del Distrito Federal  
1988-2006**

**TESINA**

para obtener el Título de Licenciado en  
Ciencia Política

Presenta

**Cristina Aguilar González**  
92324699

Comité Directivo:

Asesor: Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez  
Lector: Mtro. Manuel Larrosa Haro



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD  
AUTONOMA  
METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

★ OCT. 26 2005 ★

C. S. H.

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Julio de 2005



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**La representación política en transición:  
De la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a la  
Asamblea Legislativa del Distrito Federal  
1988-2006**

TESINA

para obtener el Título de Licenciado en  
Ciencia Política

Presenta

**Cristina Aguilar González**

92324699

Comité Directivo:

Asesor: Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez  
Lector: Mtro. Manuel Larrosa Haro

Julio de 2005

A

Dios y a la Virgen del Rosario

A

Benigno, a Javier Enrique y a María Cristina

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	I
<b>Introducción</b>	II
<b>Capítulo 1 La representación política</b>	1
1.1 Sistemas políticos de la era moderna: democracia y autoritarismo	2
1.1.1 Autoritarismo	2
1.1.2 Democracia	4
1.2 El concepto de representación política	5
1.3 Sistemas de partidos	9
1.4 Sistemas electorales	10
1.4.1 Representación por mayoría y representación proporcional	10
1.4.2 Aspectos técnicos de los sistemas electorales	11
<b>Capítulo 2. La representación política en la Ciudad de México</b>	22
2.1 Origen y evolución política de la ciudad de México (1824-1928)	22
2.2 La pérdida de la exigua representación política en la Ciudad de México (1928-1988)	25
2.2.1 El Consejo Consultivo de la Ciudad de México	26
2.2.2. Intentos liberalizadores desde el poder: Junta de vecinos y comités de manzana	27
2.3 La recuperación a de la representación política en la Ciudad de México: El debate acerca de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (A.R.D.F)	29
2.3.1 La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	31
<b>Capítulo 3. La representación política en transición</b>	38
3.1. La reforma de 1987 y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1988 a 1994	38
3.1.1. Los cambios jurídicos	39
3.1.2 Resultados electorales e integración de la 1ª y 2ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	48
3.2 Las reformas de 1993 y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1ª Legislatura de 1994 a 1997.	52
3.2.1 Los cambios jurídicos	55
3.2.2 Resultados electorales e integración de la 3ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal 1ª Legislatura.	60
3.3 La reforma de 1996 y la 1ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1997-2000	62
3.3.1 Los cambios jurídicos	67
3.3.2 Resultados electorales e integración de la 1ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	69
3.4 La reforma electoral de 1999 y las legislaturas 2ª y 3ª del la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2000-2006	72
3.4.1 Cambios legales	74
3.4.2 Resultados electorales e integración de la 2ª y 3ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000-2006)	76
<b>Conclusión</b>	85
<b>Bibliografía</b>	

## **Agradecimientos**

La inquietud por realizar mi trabajo terminal de licenciatura sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal surgió a raíz de mi experiencia laboral en éste, el cual puedo decir en retrospectiva que fue enriquecedor y complejo. Al comenzar el estudio me di cuenta de que la información y análisis sobre mi objeto de estudio era, hasta ese momento exigua, y por consecuencia existen pocos investigadores sobre el mismo. Es por ello que quiero expresar mi agradecimiento al Mtro. Manuel Larrosa Haro, así como al Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez, por su apoyo y certera guía sobre la Asamblea. Su examen atento y crítico de este trabajo constituyó un factor de enriquecimiento.

Pero la concreción y conclusión de este trabajo no hubiera sido realidad sin el amor, apoyo y empuje de mi esposo Benigno, quien me alentó a concluir la tesis convirtiéndose en mi lector y crítico puntual lo que me ayudó a poner en orden mis ideas y plasmarlas en el papel.

Para concluir agradezco igualmente a todas las personas que de una manera u otra aportaron su colaboración para la realización de este trabajo.

## Introducción

El tema sobre la transición política en México ha sido un tema muy estudiado por parte aquellos quienes se dedican a investigar los fenómenos políticos pero su análisis se ha centrado, principalmente, en las repercusiones que dicho proceso ha tenido en el poder ejecutivo, dejando a un lado el tema del poder legislativo, lo cual se puede explicar si se tiene en cuenta que por cerca de 70 años el país vivió bajo un fuerte presidencialismo donde el poder legislativo era solamente decorativo, es decir, sin vida ni decisiones propias. Aunado a lo anterior la presencia de la Asamblea en la vida política ha sido relativamente reciente pues fue un organismo que se creó en 1988.

Derivado de lo anterior los estudios que hay sobre el ámbito legislativo son pocos, entre los que destacan los realizados por Alonso Lujambio, quien ha centrado su interés en el ámbito federal. Sobre el órgano electoral local del Distrito Federal, la investigación es casi inexistente.

Por otra parte, la historia de la vida política local de la capital del país es compleja, debido a la sui generis característica jurídica que tiene el Distrito Federal, una vida que fue supeditada al orden federal por varias décadas toda vez que en su territorio quedaron asentados constitucionalmente los tres poderes federales y por ende se convirtió, a su vez, en el centro del sistema autoritario.

Se puede afirmar que el proceso de transición política en el ámbito federal inicia a partir de la reforma electoral de 1977, pero la incidencia de este proceso en la capital de la República se comenzó a observar en el ámbito local hasta 1988 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tratando de encauzar las presiones políticas provenientes de los movimientos populares que surgieron como resultado de los derrumbes ocurridos a consecuencia del terremoto de septiembre de 1985. A partir de 1988 la vida política de la capital corrió al parejo de la transición política federal, los procesos de liberalización y democratización se vieron reflejados en las reformas electorales de 1989-

1990, 1993, 1994 y 1996. Es por ello atrayente observar el comportamiento que de las formas que revistió este proceso en el ámbito de la representación política local.

El objetivo del presente trabajo es responder cómo el proceso de transición política vivida en el país incidió en el ámbito de la representación política capitalina a lo largo de los años de existencia del órgano legislativo.

Es por ello que la guía de este trabajo será analizar como las negociaciones políticas, que se dieron tanto en el ámbito federal como local, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado generaron modificaciones legales mismas que llevaron que gradualmente un cambio en la composición de la representación política del órgano capitalino del Distrito Federal.

Teniendo en cuenta lo anterior, la estructura del trabajo esta dividida en tres apartados. En el primero se revisa someramente los conceptos teóricos sobre democracia y autoritarismo, representación política, sistemas de partidos y sistemas electorales, mismos que forman el engranaje teórico que permitirá analizar el proceso de la transición política en la Asamblea.

El segundo hace un recuento histórico sobre la situación jurídica sui generis de la capital de la República desde el inicio de su vida independiente hasta el primer lustro de los años ochenta, en donde se revisa que sucede con la representación local de los ciudadanos del Distrito Federal.

En el tercer apartado, se revisa y analiza como los procesos de negociación política inciden en las reformas electorales y estas van modificando la composición de la representación política al pasar de un modelo de representación corporativa a un modelo democrático que responde a las preferencias de los electores en un sistema competitivo de partidos.

## Capítulo 1

### La representación política

En el pasado, el poder se legitimó como expresión de la «voluntad divina»;  
muerto Dios, no tiene otro asiento que la «voluntad del pueblo».

En las condiciones de la sociedad moderna,  
convertida en una verdadera «jaula de acero»  
con el despliegue pleno del capitalismo, el pueblo,  
no sólo no sabe lo que quiere, sino que, aunque lo supiera,  
no tendría la menor oportunidad de imponer su voluntad.

Robert Michels.

#### Introducción

Recientemente, México ha dejado atrás el modelo político del presidencialismo y ha comenzado a desarrollarse en un sistema político democrático. Esto implicó un reajuste a los procesos políticos que se realizaban, las instituciones políticas son las mismas pero no funcionan igual. Uno de estos procesos es la representación política que respondió durante una gran parte del siglo XX a la lógica autoritaria que establecieron los gobiernos emanados de la revolución de 1910.

El presente capítulo presenta un breve recorrido teórico para definir los regímenes de gobierno en donde se da la representación política, qué es ésta y los diferentes tipos que hay en la era moderna, cuál es su proceso, quién la encarna, y cómo este concepto y práctica política se expresan en los escaños parlamentarios.

Antes de comenzar cabe hacer una aclaración, el tipo ideal de la representación política en la edad moderna es el que se da en los regímenes democráticos. Sin embargo no es el único que existe, ya que al revisar el resto de los sistemas políticos de la época contemporánea se le puede ubicar a los sistemas autoritarios. Para tener un panorama general de ambos sistemas se revisarán a groso modo sus características.

## **1.1 Sistemas políticos de la era moderna: democracia y autoritarismo**

### **1.1.1 Democracia**

En los albores de la edad moderna la democracia liberal se configuró como el sistema político ideal en donde el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano se constituyeron como fuente de legitimación del poder. Éste “ciudadano” tenía derechos y obligaciones sin importar a que clase social pertenecía, entre los derechos que adquirió estaba el de elegir a sus gobernantes. Adicionalmente la democracia liberal delimitó y dividió el poder del Estado en ejecutivo, legislativo y judicial con el objetivo de evitar que en una sola persona detentar todo el poder.

La democracia como nueva forma de organización política también correspondió a una nueva forma de organización económica predominante: el capitalismo.

La democracia liberal como forma de organización política surgió y se fue asentando en aquellos países que en el siglo XVI y XVII comenzaron a desarrollar el capitalismo, para ser precisos, en los países europeos del occidente y los Estados Unidos.

Pensadores como Toqueville, Locke, Montesquieu, Hobbes y Rousseau entre otros, propusieron teorías que establecían que la soberanía política residía en los ciudadanos, y eran ellos, y no Dios, quienes decidían y elegían a las personas que los gobernarían y quienes atenderían los asuntos públicos.

Es preciso aclarar que la discusión teórica para definir lo que es democracia ha seguido hasta nuestros tiempos. La bibliografía sobre el tema es amplia y extensa, ya que el concepto ha sido revisado desde distintas corrientes ideológicas. Son múltiples las propuestas para definir que es democracia, pero para este análisis se utilizará la realizada, por Morlino, quien propone la siguiente definición mínima de la democracia liberal de masas:

“Así se ha mantenido que democráticos son todos los regímenes que presentan: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres,

competitivas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información distintas y alternativas.”<sup>1</sup>

Adicionalmente a la definición propuestas por Morlino, se tomará en cuenta los indicadores democráticos propuestos por Robert Dahl, en su libro *Poliarquía*<sup>2</sup>.

Dahl menciona que un gobierno democrático se debe caracterizar, fundamentalmente, por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para:

(1) Formular sus preferencias.

(2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.

(3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.

Estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías:

(1) Libertad de asociación.

(2) Libertad de expresión.

(3) Libertad de voto.

(4) Elegibilidad para el servicio público.

(5) Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y para luchar por los votos.

(6) Diversidad de las fuentes de información.

(7) Elecciones libres e imparciales.

---

<sup>1</sup> Morlino, Leonardo, *Las democracias*, en Pasquino, Gianfranco et al, Manual de Ciencia Política, Ed. Alianza Universidad Textos, 8ª rp. Madrid, 1996. Capítulo 3, págs, 85

<sup>2</sup> Dahl, Robert A, La Poliarquía. Participación y oposición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs, 107

(8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Tomando en cuenta estas características, algunos ejemplos de regímenes democráticos pueden ser Francia, Alemania, Estados Unidos.

### 1.1.2 Autoritarismo

Son pocos los estudiosos de la política que se han detenido en el análisis del autoritarismo, entre los que podemos destacar a Marx, Gramsci, y Juan Linz. Es este último -un autor contemporáneo- es quien ha estudiado los autoritarismos y realizado la caracterización más cercana de este régimen para los casos con el de México, difícil de incluir en la tipología clásica anterior a los años 70.

Es por este motivo que para el presente trabajo se utilizará la definición propuesta por Linz, la cual es retomada por Leonardo Morlino, por lo que por régimen autoritario se entenderá a aquellos:

“...sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.”<sup>3</sup>

Morlino identifica en esta definición cinco dimensiones o variables importantes: la primera, el *pluralismo limitado*, que se refiere a la comunidad política y a los actores determinantes para el régimen y sus políticas-, la segunda, *mentalidades peculiares*, se refiere a la modalidad de justificación ideológica del régimen; la tercera, *la ausencia de movilización política*, concierne también a la comunidad política; la cuarta, *líder o grupo reducido que ejerce el poder*,

---

<sup>3</sup> Morlino, Leonardo, *Los autoritarismos*, op, cit. Capítulo 4. pag. 131

identifica las autoridades presentes en el régimen; y por último, *límites formalmente mal definidos*, señalan un aspecto general de las normas y procedimientos propios del régimen autoritario.<sup>4</sup>

Ejemplos de este tipo de régimen lo podemos advertir en alguna etapa histórica de los llamados países desarrollados, como es el caso de Francia en la época de Napoleón III, y en la actualidad es más fácil observarlos en aquellos países subdesarrollados, como fue el caso de México durante las siete décadas que gobernó el Partido Revolucionario Institucional o el tipo de gobierno que actualmente tiene Pakistán.

## **1.2 El concepto de representación política**

Antes de definir y hablar sobre la representación política, hay que aclarar que el concepto no resulta fácil de definir. Siguiendo a Ángel Rivero, se puede decir que esto se debe a varios motivos. Uno de ellos es que es un concepto con larga historia y esa historia es la responsable de la modulación y hasta la inversión de sus significados. Otro motivo que explica su inaprensibilidad sería la carga retórica, normativa, evaluativa y hasta prescriptiva que su potencial semántica permite y hace que juegue un papel relevante tanto en la contienda política como en su análisis científico.<sup>5</sup>

Dicho lo anterior, se tratará de ir describiendo la evolución historia de la representación política para acercarse al significado actual. Siendo así, es importante recordar que la representación política fue una institución política que surgió y conformó en el medioevo, el cual se fue modificando gradualmente en la época moderna en los procesos políticos que vivió Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII y en la revolución francesa. En esta última es más clara la ruptura con la representación medieval puesto que en la Constitución francesa de 1791 se prohibía expresamente las instrucciones en forma de mandato a los representantes, porque los representantes nombrados en un distrito no representaban a un distrito particular, sino a toda la nación.<sup>6</sup> Es importante observar dos cuestiones en este

---

<sup>4</sup> Morlino, op. cit. pág 131

<sup>5</sup> Rivero Ángel, "Representación política y participación" en (...)pág. 101

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, Representación, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales", Ed. Aguilar, 1979, Vol.9, pág. 306

párrafo. En primer lugar los autores de la constitución en comento desligan a los representantes de sus electores y en segundo lugar, al declarar que se representaba a la nación y no al pueblo se ubica una sola voluntad y se desactiva un conflicto teórico y práctico entre la voluntad del pueblo y la de la asamblea.

Hasta este punto los representantes eran canales de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, es decir, representaban a alguien ante algún otro. Pero, según nos dice, Giovanni Sartori, a medida que fueron creciendo los poderes del parlamento, convirtiéndose en centro del Estado, las asambleas representativas asumieron una segunda función. Además de representar a los ciudadanos, ahora los gobiernan.<sup>7</sup>

Así pues, y dejando por el momento la discusión teórica hasta este punto, es preciso definir lo que se entiende por representación política:

“... una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.”<sup>8</sup>

Antes de entrar a explicar como la representación política se estructura en la democracia, es preciso revisar una variación que en la práctica de este proceso político se ha efectuado y no corresponde a los parámetros democráticos, sino responden a formas de gobierno autoritarias esto es la representación política neocorporativista. A este respecto Schmitter lo define de la siguiente manera:

“...un sistema de representación de interés en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas,

---

<sup>7</sup> Los parlamentos actuales tienen un rostro jánico: representan a los ciudadanos ante el estado y viceversa; por lo que se ha llegado a un punto complejo, y es que la asamblea termina representándose ante si misma. Es decir si consideramos que la representación involucra a tres actores, el estado, los representantes y la nación, la tercera de las partes, ante la que se suponía que la segunda debía representar a la primera ha desaparecido, en Sartori, Giovanni, Representación, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, Ed. Aguilar, 1979, Vol.9, pág. 306

obligatorias, sin competición entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el estado que, de forma deliberada, les concede el monopolio de la representación...”<sup>9</sup>

Como se puede observar en contraste directo con la primera definición de representación política, en ésta los ciudadanos están ausentes por completo al ser el Estado el actor principal quien otorga la autorización a los representantes de velar por los intereses de las unidades constitutivas del mismo estado.

Entonces el proceso de representación política se desvirtúa ya que los temas tratados no son los que aquejan a la ciudadanía sino a los organismos corporativizados, con base en los intereses de éstos se forma la agenda política y una vez elegidos los representantes (mediante elecciones amañadas) se dedican a defender esos intereses. Un ejemplo de esto lo podemos observar en el Congreso mexicano entre 1933 y 1962 cuando los diputados representaban a los diversos sectores del Partido Revolucionario Institucional.

Ahora bien, retomando la primera definición de representación política, se puede decir que la democracia representativa consiste en que el gobierno no está en manos del pueblo sino en el de los gobernantes autorizados por él, los cuales, de algún modo, deben de velar por los intereses de sus representados. Esta idea se ve reflejada en la mayoría de las constituciones de los países occidentales cuando se dice que los diputados representan a la nación. Sin embargo, la práctica política no se ajusta a la abstracción jurídica, ya que la representación de interés no se realiza de manera individual entre los representantes y representados, esta se realiza a través de los partidos políticos, las cuales pretenden representar la diversidad de opiniones que existen en la sociedad. Son éstos quienes realizan el proceso de representación, y de manera general la ejecutan de la siguiente manera:

---

<sup>8</sup> Cotta, Maurizio. “Parlamentos y representación” en Pasquino, Gianfranco et al. op cit. pp 272

<sup>9</sup> Cotta, Maurizio, op. cit, pág, 280

- **Etapa de elaboración de la agenda social.** En una primera etapa existen en la sociedad múltiples problemas, los partidos políticos identifican, eligen o seleccionan e interpretan éstos. La actividad de la representación política implica que se lleva a cabo una interpretación de estos problemas sociales elegidos, los cuales, creen los partidos políticos, pertinentes para la vida pública. Una vez seleccionados e interpretados los problemas sociales pasan a formar parte de la agenda política.
- **Etapa de elaboración de la agenda política.** En la segunda etapa los asuntos sociales que integran la agenda política del partido político son la materia prima para la producción del discurso político, el cual trata de construir vínculos de comunicación e identificación entre los partidos y los ciudadanos. El discurso no sólo propone atacar un problema, sino que lo perfila otorgándole sentido político estratégico y pertenencia doctrinaria. El discurso político del partido político debe de convencer a los ciudadanos que su oferta política es la mejor opción. Los partidos en esta etapa de la representación necesitan conseguir votos electorales los cuales se convertirán a su vez en escaños parlamentarios.
- **Etapa de elaboración de la agenda parlamentaria y de leyes.** En la tercera etapa cuando el partido político ha conseguido escaños en los organismos dedicados a la representación política desarrollan tareas de elaboración de iniciativas. Los miembros del parlamento interesados en sacar adelante las demandas de sus representados tiene que llevar a cabo una tarea de ordenamiento que requiere lograr una expresión congruente, racional y factible de hacerse realidad acerca de los asuntos que son presentados al pleno de la institución. Mucha, es por consiguiente, la labor que tiene que realizar los parlamentarios para obtener la eficacia que los electores desean, para lo cual se les rodea de un ambiente propicio en que estén garantizadas su seguridad personal, libertad en todas sus manifestaciones en el seno de la asamblea y la garantía de respeto a la actividad que su alta responsabilidad entraña.

Una vez especificados los distintos tipos de representación política, se revisará ahora como en un primer instante los sistemas políticos y, posteriormente, los sistemas electorales responden a la representación política.

### 1.3 Sistemas de partidos

Los partidos políticos son también instituciones políticas de la era moderna, y al igual que la representación política, no son exclusivos de la democracia. Todo partido político en cualquier tipo de régimen busca detentar el poder. En las democracias lo obtienen a través del voto, y en los autoritarismos, comúnmente, es a través de las armas. Una de las actividades que realizan los partidos políticos en cualquier régimen es el de la representación política.

A partir de la década de los cincuenta en el siglo pasado investigadores europeos trataron de explicar qué es un partido político, su estructura y composición interna y sus relaciones con su entorno, el primero de ellos fue Maurice Duverger. Posteriormente Giovanni Sartori se dedicó a investigar el comportamiento de los partidos políticos en la palestra electoral, fue así como propuso su clasificación numérica que le permitió explicar los distintos tipos de sistemas políticos que ubicó a lo largo de su estudio.

La primera gran división que hizo Sartori a los sistemas de partidos fue con base a la existencia o no de competencia entre los partidos políticos que conforman los sistemas y los dividió entre sistemas no competitivos y competitivo. Los primeros se caracterizan por no permitir de facto y/o de jure la competencia real entre los partidos políticos negándole a los ciudadanos cualquier derecho y capacidad de elegir. En este tipo de sistemas podemos encontrar desde sistemas de partido con un solo partido hasta una pluralidad de ellos pero sin capacidad de poder competir realmente por el poder, adicionalmente existe un marco jurídico que garantice la competencia de las unidades partidistas para conseguir el apoyo popular. Este tipo de sistemas se pueden ubicar en régimen autoritarios o totalitarios y las formas en que se desarrollan son: de partido único hasta partido hegemónico pragmático.

En lo que respecta a los segundos, se caracterizan por tener más de un partido político, garantizar elecciones libres y equitativas, tener reglas claras que rigen la competencia, y son los ciudadanos quienes deciden quién los gobierna, entre muchos otros aspectos. Este tipo de sistema de partido se desarrolla solo en las democracias debido a las características

antes descritas. Ahora bien, las distintas formas que se dan dentro son: de partido predominante, bipartidista, pluralismo moderado, pluralismo polarizado.

En cada una de las distintas formas de sistema de partidos la representación política se convierte en reflejo del éste y del régimen político al que pertenece.

#### **1.4 Sistemas electorales**

Finalmente son los sistemas electorales los que le dan forma a la representación política al establecer en la ley las “reglas del juego” mediante las cuales los partidos políticos compiten por espacios de poder en el ámbito legislativo o en el ejecutivo.

Existen dos principios esenciales de la representación política para convertir votos en curules. El primero y más antiguo es el principio de mayoría relativa, y el segundo es el de representación proporcional. Ambos principios se han materializado de muy diversas maneras, así también, se han combinado por lo que existe una amplia gama de sistemas electorales.

##### **1.4.1 Representación por mayoría y representación proporcional**

###### *Características de la representación por mayoría*

El sistema de mayoría se caracteriza por que los partidos políticos, o bien las alianzas de partidos, pretenden alcanzar una mayoría parlamentaria o de gobierno. Por lo común la elección bajo este tipo de representación se realiza a través de distritos uninominales en donde cada elector tiene un voto y gana el candidato o el partido que haya obtenido el mayor número de votos, ya sea que gane por mayoría absoluta o por mayoría relativa<sup>10</sup>.

Algunas de las ventajas que presenta este tipo de representación se encuentran: el fomento de la estabilidad del gobierno porque permite la construcción de mayorías partidistas, así también promueve el desarrollo de un sistema de partido moderado, además permite al elector decidir directamente, entre los candidatos quién será su representante sin dejar su decisión en manos de las élites partidarias (como sucede en el caso de la representación proporcional).

---

<sup>10</sup> Se debe de entender por mayoría relativa cuando un candidato obtiene el 50% de la votación más uno

Sin embargo alguna de las desventajas que presenta este tipo de representación es que generan sobrerrepresentación de los partidos fuertes o grandes y deja subrepresentados a los partidos pequeños. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de este sistema electoral es el del Reino Unido de la Gran Bretaña.

#### *Características de la representación proporcional*

El sistema de representación proporcional trata de subsanar el problema de sobre y subrepresentación que presentan los sistemas de mayoría y por lo tanto su objetivo es mostrar lo más aproximadamente posible a realidad la representación de los partidos políticos que participaron en la contienda electoral y obtuvieron el porcentaje mínimo de votación requerido para obtener un escaño. La función básica de este tipo de representación es que exista una correspondencia entre la cantidad de votos y la de escaños. Este tipo de representación se aplica en circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.

Algunas de las ventajas que podemos encontrar en el sistema de representación proporcional son: permite observar la emergencia de nuevas tendencias políticas, así como la negociación de mayorías y minorías. Por lo que respecta a las desventajas de este sistema se encuentra que: los diputados al ser electos por medio de una lista (ya sea bloqueada, cerrada o abierta) no existe un mandato claro entre el representante y sus electores, sino que para los representantes elegidos mediante esta forma el vínculo se estrecha más hacia el partido que es quien lo coloca en la lista por lo que concluyen que mediante este tipo de representación el ciudadano vota por un partido o un programa, más que a un candidato determinado.

#### **1.4.2 Aspectos técnicos de los sistemas electorales**

Los sistemas electorales crean normas para la distribución de las circunscripciones electorales, candidaturas, votación y conversión de votos en escaños. La combinación de estos elementos, en cada país, producen efectos muy diversos sobre el resultado electoral.

### *Conformación y distribución de los distritos electorales.*

La conformación y distribución de los distritos electorales es un tema con un fuerte contenido político en cualquier sistema electoral, porque su conformación puede permitir a los partidos tener, o no, una representación equitativa cuando se realiza la conversión de votos en escaños. Debido a los flujos migratorios que existen en cualquier país, debe de existir un ajuste permanente de estos para modificar sus límites o para modificar el número de escaños que le corresponde<sup>11</sup>. En 1996 se realizó a la redistribución a escala federal, en este ejercicio se crearon en donde se delimitaron los 40 distritos locales con los que actualmente cuenta el Distrito Federal.

La equidad, o no, en la distribución de los distritos nos remite al principio democrático de la igualdad de los votos de todos los electores dentro de un territorio. Este principio se concreta a través de dos técnicas:

1. La primera técnica corresponde al sistema de representación por mayoría, el cual implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño. Para aplicar esta fórmula, básicamente se divide al país en circunscripciones uninominales, cuyos límites deben de ajustarse de modo constante a la variación demográfica. En México los distritos uninominales están divididos en secciones, y cada sección comprende como mínimo 50 electores y como máximo 1,500<sup>12</sup>. Por cada distrito uninominal se elige un representante.

2. La segunda técnica corresponde al sistema de representación proporcional e implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total (o parcial) de habitantes. Los diputados de representación proporcional de la

---

<sup>11</sup> Nolhen explica que las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre. Los procesos migratorios exigen el ajuste permanente de las circunscripciones a las nuevas realidades demográficas, ya sea mediante un cambio geográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante un cambio en el número de escaños en la circunscripción.

<sup>12</sup> Ver artículos 155 y 192 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son electos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que abarcará todo el territorio del Distrito Federal.<sup>13</sup>

### *Candidatura*

Al igual que la división de los distritos el tema de la candidatura esta relacionado con el tipo de representación. Para el sistema de representación por mayoría la candidatura es uninominal. Pero si hablamos de representación proporcional tenemos que referirnos a las candidaturas por listas. Existen tres formas básicas de listas:

- Lista cerrada y bloqueada: Tiene como característica que el orden de los candidatos es elegido por los partidos permitiendo a las élites de estos bosquejar la composición de sus grupos parlamentarios. En este tipo de listas el elector solo tiene el derecho de elegir el bloque del partido de su preferencia.

Este es el tipo de lista que se utiliza en las elecciones en México, pero con una variante que es el voto doble simultaneo. La lista de los diputados de representación esta la anverso de la boleta de votación donde se presentan los candidatos por el principio de mayoría, el elector al votar por el candidato de su preferencia, esta votando simultáneamente por la lista de diputados de representación del mismo partido al que pertenece el candidato elegido.

- Lista cerrada no bloqueada. En este tipo de lista los partidos políticos presentan el orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres (con lo que indica en qué orden desearía elegirlos).
- Lista abierta: no solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de la lista, sino que además el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (panachage) o, incluso, introducir nombres nuevos.

---

<sup>13</sup> Artículo 15 inciso c) del Código Electoral del Distrito Federal. Compilación Legislativa Electoral 2002. Ed. IFE-TEPJF-FEPADE

### *Conversión de votos en escaños*

En lo que se refiere a la conversión de votos en escaños es de importancia el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da - al menos de manera aproximada - un mismo valor de logro a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar además una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen muy difícil al elector saber qué sucede realmente con su voto.

Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen asimismo como fórmulas del promedio mayor. Estos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo en el caso del método d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, etc.), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos.

#### *Procedimientos del cociente electoral*

En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta por ejemplo en el caso del método del cociente simple o Hare de la división de los votos válidos emitidos por el número de escaños en la

circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños.

El cociente (o la cifra repartidora) se obtiene mediante una división, donde el dividendo siempre es igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada. Si es idéntico al número de escaños disputados, se trata del procedimiento de cociente electoral simple o natural o método de Hare (impulsado por Thomas Hare); si el divisor se compone de los escaños disputados más uno se habla de la fórmula Hagenbach-Bischoff, establecida por el matemático suizo del mismo nombre. Se puede aumentar el divisor aún más, de modo que existen las fórmulas siguientes:

$$\frac{\text{Votos válidos emitidos}}{\text{Número de escaños en la circunscripción}} = \text{Fórmula del cociente electoral simple o natural}$$

$$\frac{\text{Votos válidos emitidos}}{\text{Número de escaños en la circunscripción} + 1} = \text{Fórmula Hagenbach-Bischoff}$$

$$\frac{\text{Votos válidos emitidos}}{\text{Número de escaños en la circunscripción} + 2} = \text{Fórmula del cociente electoral modificado}$$

Por otra parte, los escaños restantes pueden asignarse también a nivel de las mismas circunscripciones electorales aplicado uno de los métodos siguientes:

- Método del resto (o residuo) mayor.
- Método del resto (o residuo) menor.
- Método del reparto de restos (series de divisores similar a D' Hondt).

- Método del medio (o residuo) mayor (división del resto entre escaños obtenidos más uno)

En general, cabe afirmar que los métodos del resto mayor y del promedio mayor tienden a favorecer a los partidos pequeños, mientras que el método del resto menor favorece más a los grandes.

Las fórmulas del cociente electoral se aplican en sistemas de representación proporcional, en lo que se busca perfeccionar la proporcionalidad.

### *Barreras legales*

Por último revisaremos lo que son las así llamadas barreras legales que tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional.

Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según la fórmula de mayoría relativa en circunscripciones uninominales) conserva su banca, independientemente de que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones, las barreras legales se establecen artificialmente. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños.

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal así como del contexto sociopolítico del país en cuestión.

La comprensión del concepto de la distribución de diputados de representación proporcional se vuelve un poco más sencillo si se utiliza un ejemplo, por ello se consideró pertinente concluir este capítulo con una muestra de este proceso.

Con este objetivo se incluyó la conversión de votos en escaños en la elección de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para el trienio 1997-2000:

Son 66 los diputados que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 40 que se eligen por mayoría relativa, es decir, a través de la votación de cada uno de los distritos uninominales (uno por distrito) y 26 por representación proporcional, con base en una circunscripción que abarca todo el Distrito Federal<sup>14</sup>, a través de un sistema de listas. La Asamblea se renueva cada tres años.

Con base en lo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de septiembre de 1997, la distribución de curules de representación proporcional se realizó de la siguiente manera:

En términos de lo establecido por el artículo 367, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>15</sup> (COFIPE), la asignación de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, se realizó considerando como votación en el Distrito Federal la que resulte de deducir de la emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no haya obtenido el 1.5% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

Adicionalmente , menciona que en los términos de los dispuesto por el artículo 369 del COFIPE, la asignación de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se realizó conforme a una forma de proporcionalidad simple y esta fórmula consta de un cociente natural y resto mayor; siendo el cociente natural el resultado de dividir la votación que se obtuvo en el Distrito Federal, una vez deducidos los votos del partido mayoritario,

---

<sup>14</sup> Circunscripción es un término que se emplea para referirse a cualquier división de un territorio. En el caso de la circunscripción electoral obviamente se refiere a la división territorial para fines electorales.

<sup>15</sup> Del COFIPE de 1996

entre el número por repartir de diputados a la ALDF electos de representación proporcional, y que el resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de representantes mediante el cociente natural. El resto mayor solo se utiliza cuando aún quedan diputados por distribuir.

De acuerdo con los cómputos distritales que se realizaron en el mes de julio de 1997 por los Consejos Distritales Locales en el DF, la votación quedo de la siguiente manera:

Partido	No. de votos	Porcentaje
PAN	697,759	17.64%
PRI	912,804	23.07%
PRD	1,748,122	44.19%
PC	68,721	1.74%
PT	65,174	1.65%
PVEM	339,087	8.57%
PPS*	13,758	0.35%
PDM*	21,577	0.55%
Candidatos no registrados	779	0.02%
Votos nulos	88,191	2.23%
<b>TOTAL</b>	<b>3,955,972</b>	<b>100.0%</b>

Ahora bien la barrera legal que se había establecido en el COFIPE para esa votación era del 1.5%, razón por la cual los partidos políticos Popular Socialista y Demócrata Mexicano no tuvieron derecho a que les fueran atribuidos diputados a la Asamblea por el principio de representación proporcional

Para poder hacer la asignación de diputados a la Asamblea por el principio de representación proporcional se hizo considerando como votación en el Distrito Federal la que resultó de deducir de la votación emitida, los votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzaron la barrera del 1.5%, los votos por los candidatos no registrados y los votos nulos.

La operación matemática que se efectuó fue la siguiente:

Votación emitida = 3,955,972

Votos nulos = 88,191

Votación de los partidos que no obtuvieron el 1.5% =35,335

Votación de los candidatos no registrados = 779

Votación en el DF = 3,831,667 que es el resultado de la resta de 3,955,972  $-(88,191 +35,335 +779)$

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 366, párrafo 1, inciso c) del COFIPE, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 38 constancias de mayoría y una votación en el Distrito Federal equivalente al 45.62% , le tendrían que haber sido asignados un diputado de representación proporcional por cada punto porcentual de votación que alcanzo por encima del 30%, por lo tanto le tendrían que corresponder tres diputados de representación , pero la ley dictaba que un partido político no podría tener diputados por ambos principios superior 34, por lo tanto si se sumaban los 38 de mayoría de mayoría relativa más tres de representación proporcional el partido en cuestión hubiera obtenido 41 diputados, es decir siete más del límite establecido en la legislación electoral por lo cual el Consejo Local en el DF decidió que el PRD no le fueran asignados diputados por el principio de representación proporcional.

Así es como aplicando lo previsto en el artículo 368, párrafo 1 incisos a) y b), la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional al resto de los partidos fue de la siguiente manera:

- 1) Se restó 3,831,667 votos totales (votación emitida) 1,748,122 votos del Partido de la Revolución Democrática, lo que arrojó un total de 2,083,545

$$3,831,667 - 1,748,122 = \mathbf{2,083,545}$$

- 2) Se dividieron 2,083,545 votos entre las 26 curules de representación proporcional , lo que dio un total de 80,136

$$\text{Cociente natural} = \frac{2,083,545}{26} = 80,136$$

- 3) Según el artículo 371 del COFIPE, párrafo 1, los partidos del Centro Democrático y del Trabajo obtuvieron el 1.5% de la votación en el Distrito Federal y no alcanzaban diputados mediante la aplicación del cociente natural, así que conforme a la ley les fueron atribuidos de su lista un diputado respectivamente.
- 4) Entonces nos quedan por dividir las diputaciones restantes entre tres partidos, para obtener el número de diputados por representación que por ley le corresponde a cada partido, se tomó el cociente natural que se obtuvo en el punto 2. Éste cociente fungió como el divisor de la votación emitida para cada partido, (i.e) de tal forma que si el Partido Acción Nacional obtuvo el número siguiente de votos, entonces:

$$= \frac{697,259}{80,136} = 8.7009$$

Con base en este ejercicio, la asignación de diputados para cada uno de los partidos sería así:

**Cuadro 1**

Partido político	Votación	Porcentaje	Cociente natural	Diputados de r.p. por cociente natural	Remanente de votos
PAN	697,259	18.2%	80,136	8	56,671
PRI	912,804	23.82%	80,136	11	31,304
PC	68,721	1.79%	--	1 (aplicándose el art. 371 del COFIPE)	--
PT	65,174	1.70%	--	1 (aplicándose el art. 371 del COFIPE)	--
PVEM	339,087	8.85%	80,136	4	18,541
Total				25	

Fuente: D.O.F 15 de septiembre de 1997

- 5) De acuerdo con el cuadro 1, esa sería la asignación de curules, no obstante, en principio sobró 1 curul por repartir, de ahí que se echa mano de la fórmula de residuo mayor, de modo que en vez de asignarle 8 diputados al PAN, se le asigno el que

restaba, quedando con 9 diputados, y si aún hubiera por asignar, se hace según el residuo mayor en forma decreciente.

- 6) Entonces de acuerdo con los resultados anteriores, las 26 curules de representación proporcional de la ALDF quedaron distribuidas de la siguiente forma:

**Cuadro 2**

Partido político	Curules obtenidas por cociente natural	Curules obtenidas por resto mayor	Total
PAN	8	1	9
PRI	11	0	11
PC	--	--	1 (aplicándose el art. 371 del COFIPE)
PT	--	--	1 (aplicándose el art. 371 del COFIPE)
PVEM	4	0	4
Total	23	1	26

Fuente: D.O.F 15 de septiembre de 1997

## **Capítulo 2.**

### **La representación política en la Ciudad de México**

Antes de entrar al tema, cabe recordar, brevemente, que al ser la ciudad de México el asiento de los Poderes de la Unión y capital del país, su situación jurídico-territorial se norma de distinta manera que la del resto de las entidades que componen la federación.

#### **2.1. Origen y evolución política de la ciudad de México (1824-1928)**

De acuerdo con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, una de las facultades del Congreso General era la de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y cambiar esta residencia cuando lo juzgara necesario. El Constituyente, además de erigir en Estado la provincia de México, aprobó que el distrito de la capital, separado de dicho Estado, se convirtiera en asiento de los Poderes Federales, y que en dicho distrito –llamado de la Federación o Federal-, el Congreso General ejerciera funciones de legislatura local.

Este sistema duró hasta 1836, en el que el régimen federal, formado a base de Estados libres y soberanos fue sustituido por el centralista, a base de departamentos. Consecuentemente, el distrito de la Federación o Distrito Federal, dejó de existir; siendo sustituido jurídicamente por el departamento central o Departamento de México, que abarcaba el antiguo Estado de México y al extinto Distrito Federal, cuya capital fue la ciudad del mismo nombre. En 1846 al restablecerse la Carta Federal de 1824, se hizo lo mismo con el Distrito Federal, y en 1853, al ser nuevamente derogada, dicho distrito dejó de existir.

En 1856, se reunió en forma extraordinaria el nuevo Congreso Constituyente. La comisión de Constitución propuso en su proyecto que una de las partes integrantes de la Federación, además del Estado de México, fuera la del Estado del Valle de México, en sustitución del Departamento de México creado por el régimen centralista; que el del Valle fuera formado por los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle, y que se concedieran facultades al Congreso General para designar un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Unión, así como la de variar esta residencia cuando lo juzgara necesario. Por lo pronto el lugar para establecer el asiento de la Federación sería el distrito principal del nuevo Estado del Valle, convertido en Distrito Federal. Según este proyecto, lo

importante era la erección del Estado, y lo accesorio, el lugar señalado como residencia de los Poderes Federales, ya que estos podrían asentarse en el primer distrito del Valle o en cualquier otro distrito, a su conveniencia.

Sin embargo, la Asamblea Constituyente determinó que Colima y Tlaxcala se elevaran al rango de Estados; que Baja California se convirtiera en territorio federal, que diversos Estados, entre otros, Oaxaca, recuperaran la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, y que las islas adyacentes en ambos mares fueran partes integrantes de la federación, incluyendo la Isla del Carmen.

Por otra parte, admitió también que el Estado del Valle de México formara parte de la Federación; pero agregó que, mientras que los Supremos Poderes de la Federación se asentaran allí, el Distrito de México adquiriera, como en 1824, una categoría jurídico-política especial: la de residencia o sede de dichos Poderes de la Federación o Distrito Federal.

Con respecto a la erección del mencionado Estado del Valle de México, el constituyente concedió facultades al Congreso General para que lo creara, con los límites y extensión que éste la asignara, pero que esto no tuviera efecto hasta que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, concediéndole facultades para cambiar la residencia de los mismos.

Por lo que se refiere al arreglo interior del Distrito de la Federación, en lugar de que el Congreso General ejerciera las atribuciones de legislatura local –como lo dispuso la Constitución de 1824- el Constituyente de 1857 le concedió facultades para que organizará políticamente a dicho Distrito sobre la base de que los ciudadanos eligieran popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, a las cuales debía asignar rentas para cubrir sus atenciones locales.

Las reformas que se hicieron a la Ley Fundamental en 1883, 1901 y 1902, reiteraron que el Estado del Valle de México, no el Distrito Federal, era una de las partes integrantes de la Federación; pero, para todos los efectos jurídico-políticos, al seguir siendo asiento de los

Poderes Federales, siguió siendo el Distrito de la Federación, no el Estado libre y soberano del Valle de México.

La reforma de 1901 reafirmó al Congreso General las facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal; pero omitió la relativa a que su arreglo interior la hiciera sobre la base de que los ciudadanos eligieran popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales.

En 1916, Venustiano Carranza, en su proyecto de reformas a la Constitución, propuso que se suprimiera la existencia teórica del Estado del Valle de México y que se reconociera la existencia real, política y jurídica del Distrito Federal, como parte integrante de la Federación y que dicho distrito se compusiera del territorio que tenía, más el de los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que quedaba en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

También propuso que se concedieran facultades al Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sujetándose a cuatro reglas: que cada municipalidad estuviera a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, excepción hecha de la Municipalidad de México que debía estar a cargo del número de comisionados que determinara la ley; que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de un gobernador dependiente del Presidente de la República, nombrando y removido por el; que los magistrados y jueces de la primera instancia del Distrito Federal fueran nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte, gozando los primeros el mismo fuero que estos y, en fin, que el Ministerio Público en el Distrito Federal estuviera a cargo de un Procurador Federal que residiera en la ciudad de México, y del número de agentes que determinara la ley, dependiendo de dicho funcionario directamente del Presidente de la República, con las facultades para nombrarlo y removerlo libremente; el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, admitió que el Distrito Federal – no el Estado del Valle de México, - se considerara como parte integrante de la Federación; pero dispuso que en el caso de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar dicho distrito se erigiera en

Estado, con la tradicional denominación jurídica de Valle de México. Además, no aceptó que el citado distrito se compusiera del territorio propuesto por el Primer Jefe, sino por el que tenía en esos momentos –que es el que tiene- sin agregarle ni restarle nada. En cambio, aceptó en sus términos las reglas sobre su gobierno interior.<sup>16</sup>

## **2.2 La pérdida de la exigua representación política en la Ciudad de México (1928-1988)**

Ahora bien, en la Constitución de 1917 se estableció que los habitantes de la ciudad podrían elegir a sus autoridades municipales y que la elección del titular del gobierno de la Ciudad de México quedaba en manos del Presidente de la República; y así funcionó desde 1917 hasta 1928, año en que el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reforma de desmunicipalización del DF enviada por el entonces presidente electo, el General Álvaro Obregón. De esta manera los habitantes de la Ciudad de México perdieron el derecho de elegir a sus representantes en los órganos de gobierno municipal.

La fundamentación de la iniciativa antes referida mencionaba que:

“Los hechos han demostrado que la organización municipal en el DF no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político-administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridad cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del DF de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público... el poder municipal en el DF ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad como debería de ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera de ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde por encima de la creación, el municipio en el DF nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ramos Espinosa, Ignacio y José Herrera. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1991. pp. 543-546

<sup>17</sup> Mellado Hernández, Roberto, La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México Ed. Plaza y Valdes, pág.34

Y una vez aprobada la iniciativa, a finales de 1928, se expide la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual ordenaba que el gobierno de la Ciudad de México estaría a cargo del presidente de la República quien ejercería la administración pública de la capital a través del Departamento del Distrito Federal. El presidente nombraría a un titular para ese órgano; además esta ley dividió el territorio de la ciudad en 13 delegaciones y un departamento central.

Ante la pérdida de derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, se crearon órganos de representación corporativos a los que se les dio el nombre de consejos consultivos. Existió uno para el nivel central llamado Consejo Consultivo de la Ciudad de México y uno por cada delegación, mismos que dentro de la lógica autoritaria, trató de compensar la falta de representación política local de los capitalinos.

### **2.2.1 El Consejo Consultivo de la Ciudad de México**

Tanto el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, como los consejos delegacionales fueron creados con muy pocas atribuciones administrativas, por ejemplo, podían opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos de gobierno y servicios públicos, pero su integración era facultad del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), quien seleccionaba a representantes de las agrupaciones económicas con más presencia en la capital y que él podía controlar.

Con el paso del tiempo las funciones de control administrativo se fueron desdibujando de las facultades de los consejos. Para el sexenio del General Ávila Camacho los consejos consultivos delegacionales desaparecieron y el Consejo Consultivo de la Ciudad quedó como un simple organismo ornamental ya que sólo era requerida su presencia para eventos protocolarios. Así, con este intrascendente papel, el Consejo Consultivo sobrevivió hasta 1970

Pero como en política no hay vacíos, y los capitalinos podían elegir a sus representantes federales, en manos de éstos últimos quedó la facultad de darle cauce a la agenda social del

DF. No hay que olvidar que esta representación seguía siendo una representación corporativista basada en la creación de clientelas políticas donde los derechos no se otorgaban como tales sino como prerrogativas.

La violación de los derechos políticos de los capitalinos le permitió al régimen concentrar el poder en la capital, convirtiendo a ésta en el eje del sistema autoritario.

### **2.2.2. Intentos liberalizadores desde el poder: Junta de vecinos y comités de manzana**

El primer intento desde el poder por devolver a los capitalinos su derecho a elegir a sus representantes locales se dio en el sexenio de Luis Echeverría.

En los primeros años de la década de los setenta, por iniciativa del presidente de la República, se reformó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La propuesta de modificación proponía contar un órgano de integración “ciudadana” entre las delegaciones y los habitantes de la capital, al cual se le conoció como junta de vecinos. Dicho nombre se debía a su forma de integración que era de la siguiente manera:

- Debería contar con más de 20 miembros
- Por lo menos cuatro deberían ser mujeres
- Por lo menos dos deberían ser jóvenes menores de 25 años
- Cada delegado seleccionaría a los integrantes de la junta entre aquellos vecinos más destacado que sobresalieran por su respetabilidad, interés por los problemas de la comunidad, identificación y arraigo en la delegación.

Si se pone atención, estructura es un claro ejemplo de la lógica autoritaria de organizar los aparatos de representación política, que de forma, abrían espacios a representantes de dos grupos de la sociedad de los setentas exigían espacios, es decir, los jóvenes y las mujeres<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Hay que recordar aun estaba muy reciente el trágico fin del movimiento estudiantil y también, en ese populismo trasnochado de Echeverría, la realización, en 1975, del congreso internacional de mujeres.

a los cuales se les trató de dar cuotas, y de fondo, se les trataba igual que a los sectores que integraban el Partido Revolucionario Institucional.

Pero si uno revisa mejor estas cuotas había además otra trampa autoritaria: las cuotas para los grupos de mujeres y jóvenes eran de 4 y 2 miembros respectivamente, es decir, 6 en total, pero se podría dar el caso de que la mitad de las mujeres fueran menores de 25 y así tenemos cubiertas las dos cuotas, entonces la representación baja de 6 a 4 y por lo tanto se reduce al 25% del total, por lo tanto al momento de tomar decisiones el resto de los miembros los podían mayoritizar al contar con los votos necesarios para que la votación fuera calificada y dar así la impresión de que eran democráticos.

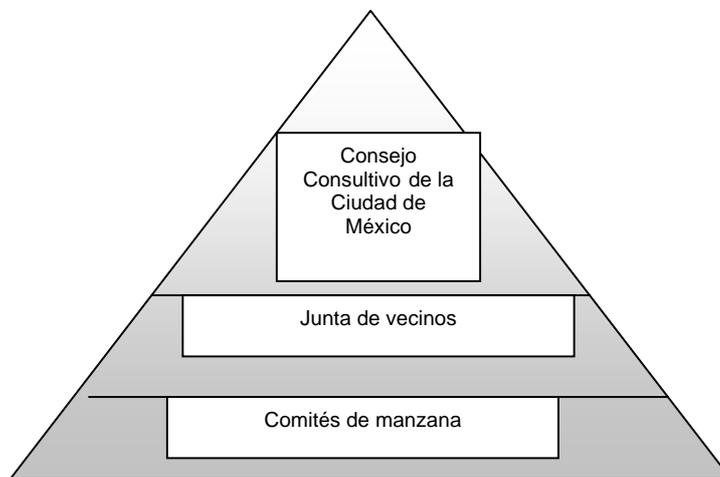
Las facultades que tenían dichos órganos de representación autoritaria se concentraban en supervisión y control de los servicios públicos prestados por cada una de las delegaciones. Cabe hacer mención que las juntas de vecinos operaban en coordinación con el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Es importante señalar, finalmente, que la creación de las juntas de vecinos fue un acto de liberalización del régimen como escape a la presión social que se comenzaba a sentir por el agotamiento del modelo económico de desarrollo y los primeros signos de crisis económica, (aunada a la crisis social que se vivió durante el sexenio de Echeverría).

Ahora bien, en el segundo lustro de la década de los setentas el régimen vuelve a realizar un nuevo intento con los comités de manzana los cuales fueron un nuevo acercamiento del régimen por vestir de democrática una alternativa de representación política autoritaria. Estos fueron planeados, diseñados y puestos a funcionar durante el sexenio de José López Portillo -dentro del razonamiento político que revistió a la reforma electoral del 1977-. El objetivo de estos organismos era darle una base "popular" a las juntas de vecinos delegacionales y al Consejo Consultivo de la Ciudad de México. La integración de los mismos se realizaba a través de elecciones, donde por cada manzana se elegía a un presidente, un secretario y tres vocales. Sus principales funciones fueron:

1. Identificar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión.
2. Recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente
3. Organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes a cada manzana.
4. Informar a los miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos<sup>19</sup>

Pero al ser un espacio político creado desde el Estado el trabajo se vio entorpecido por la misma estructura del poder que funcionaba desde 1929. Entonces tenemos que la representación política corporativa del Distrito Federal que construyó el sistema político priísta en cincuenta años tuvo la siguiente forma :



### **2.3 La recuperación de la representación política en la Ciudad de México: El debate acerca de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (A.R.D.F)**

Al ser órganos de representación corporativa apegada a la lógica autoritaria, los comités de manzana no pudieron ni captar ni reflejar todos los matices políticos que existían en la capital. Los comités de manzana carecieron de una fuerza real de presión y representación política, ya que sus facultades eran mínimas si las comparamos con las de un órgano legislativo.

---

<sup>19</sup> Mellado Hernández ..op. Cit. pág.51

En la década de los ochenta la transición política estaba ya en marcha, y las soluciones liberalizadoras cedían cada vez mayor espacio a los grupos o partidos opositores del poder político; la organización popular ante las consecuencias de los sismos del 85 fueron un catalizador de importancia en el proceso de transición política en el Distrito Federal .

La emergencia del 19 de Septiembre de 1985 evidenció la incapacidad del gobierno para dar respuesta a la ciudadanía en casos excepcionales, esto se traduce en un descontento social y denuncias que vuelven a poner en tela de juicio la singularidad política de la capital y con ello la propuesta de una nueva revisión a fondo en la LIII Legislatura (1985-1987) de la Cámara de Diputados. Y fue precisamente de la búsqueda de soluciones a los problemas de 1985 en donde de alguna forma surgió la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

La A.R.D.F. es producto de las necesidades y exigencias de una sociedad más atenta de la vida y condición política. Esta exigencia de participación se había visto pospuesta por varios años debido a diversas circunstancias histórico-políticas.

En 1987 la A.R.D.F. se constituye como un espacio de deliberación política en torno a la reglamentación y aplicación de las acciones del gobierno; así al ser una instancia de representación popular con reconocimiento constitucional establecido en el artículo 73, fracción VI, base 3º, se perfiló como el cuerpo deliberativo de la Ciudad de México con facultades y poderes similares a un congreso<sup>20</sup>. Hasta ese entonces el Departamento del Distrito Federal (D.D.F) realizaba por mandato constitucional la conducción política – administrativa de la ciudad capital, que se encontraba bajo la responsabilidad del presidente de la República quien delegó la autoridad a un jefe de Departamento. El D.D.F. fue parte de la administración pública federal y, a su vez, realizaba las funciones de gobierno de un territorio con un estatus jurídico especial, ya que en el DF se asientan los poderes federales.

La dualidad jurídico-política del órgano de gobierno del DF no permitió a la A.R.D.F. definir totalmente su propio perfil, a pesar de contar con funciones normativas y reglamentarias

---

<sup>20</sup> Ciertas facultades de carácter gubernativo que antes asumía de manera exclusiva.

(vigiló las acciones de la administración pública local, y ejerció un contrapeso en la toma de decisiones políticas, pero sólo estaba facultada para emitir recomendaciones y no podía legislar, aún cuando, fue el órgano más apropiado para ello por su carácter representativo).

Sin embargo su creación en sí significó un gran avance político ya que era una muestra del tránsito entre las acciones liberalizadoras a las acciones democratizadoras que tenía el gobierno federal ante los reclamos ciudadanos dentro del marco de transición política del país. A partir de su creación, la historia del proceso de transición política local correrá a la par del federal.

### **2.3.1 La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal**

La creación de la ARDF fue la concreción del compromiso del gobierno federal rumbo a una democratización de la Ciudad de México. Así fue un órgano político *sui generis* en su composición y funciones políticas, toda vez que fue una institución de representación política nueva en la capital.

Hemos señalado en las líneas anteriores que antes de la creación de la ARDF los canales para la representación política, y por ende la participación ciudadana correspondían a una lógica autoritaria que se enfocaba más a atender las indicaciones del Regente de la Ciudad que a solucionar los problemas de los habitantes de la misma.

Ante tantas necesidades y problemas sin respuesta, comenzó a desarrollarse entre la ciudadanía la exigencia de contar con órganos que sí permitieran una participación ciudadana completa y activa, la preocupación más fuerte fue el reclamo de señalar la falta de un congreso local.<sup>21</sup> Esta sociedad cada vez más informada, participativa y molesta con las autoridades por la ineficiencia administrativa y la corrupción política, reclamó mecanismos

---

<sup>21</sup> Si bien la ciudad cuenta con un poder judicial local propio también lo es que por su carácter de centro de los poderes federales no tiene (antes de 1997) poderes ejecutivo y legislativo propios, o por lo menos, no como en los estados de la federación, ya que aquí no hay congreso local ni municipios ni gobernador; y no es que no existan autoridades; si no las que existen no son electas por sufragio universal.

reales de participación en el Congreso de la Unión, se requería en pocas palabras una representación exclusiva para la Ciudad de México.

Desde principios de la década de los ochenta, se comenzaron a realizar propuestas para que la ciudad contara con un espacio legislativo, ejemplo de ello son las propuestas realizadas por el , ahora extinto, Partido Popular Socialista<sup>22</sup> y por el entonces diputado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) , Miguel Ángel Camposeco<sup>23</sup>

Es hasta el 19 de junio de 1986 en el Diario Oficial de la Federación que se establecieron las bases para las sesiones de la consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del DF. Con la sesión de apertura del 3 de julio le correspondió iniciar al PRI, vía el licenciado Antonio Martínez Baz, pronunciándose por la implantación de un órgano colegiado de elección popular directa, mayoritaria o proporcional (consejo o cabildo). Tendría una competencia variada semejante a un ayuntamiento, pudiendo, inclusive aprobar reglamentos y con el derecho de iniciar leyes ante el Congreso.

En la misma sesión, el catedrático de la UNAM, profesor Héctor Torres Terán, planteo que era lógico y natural la existencia de un organismo legislativo de carácter local que expidiera las normas jurídicas más idóneas para la ciudad; y propuso: a) crear un organismo local para el DF, y b) acrecentar la participación ciudadana para acentuar la democratización.

El también catedrático de la UNAM, Roberto Torres Herrera, presentó una ponencia titulada “Sobre el gobierno del DF” donde proponía entre otros aspectos “la creación de un órgano legislativo integrado por diputados electos en votación universal, directa y secreta; con las

---

<sup>22</sup> Podemos preguntarnos ¿Cómo participaron los partidos políticos en la formación de la ARDF?. Encontramos que el tema de la vida democrática de los capitalinos se manifiesta en una iniciativa del Partido Popular Socialista, al tratar de hacer efectiva la reforma política en el DF, para dejar transitoriamente en manos del Presidente de la República la designación del ejecutivo local; pero la tarea legislativa pasó por el Congreso de la Unión a una asamblea de la entidad, pluripartidista y elegida por el pueblo con mecanismos similares a los de la Cámara de Diputados federal, a la que se le asignan las mismas funciones reservadas a éste órgano representativo con relación al DF. Pero el proyecto no fue dictaminado

<sup>23</sup> Camposeco presentó una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del DDF, en ella se demandaba como condición para recibir el nombramiento de Jefe del DDF o titular de alguna de sus delegaciones, ser nativo o tener residencia efectiva en la entidad por un plazo no menor de cinco años; dicho proyecto queda también quedó pendiente de dictamen.<sup>23</sup>

disposiciones legales que se consideran en la representación proporcional". Además sugería que el órgano legislativo aprobara o rechazara las propuestas del Presidente para los nombramientos del jefe del DDF, de los delegados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los funcionarios que así dispusiera la ley.

Durante la sesión del 10 de julio de 1986 en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación se presentaron otros puntos de vista que incidieron en el futuro proyecto de creación de la ARDF. Intervino Miguel Angel Camposeco pronunciándose por:

- a) Que la comisión legislativa del DF de la Cámara de Diputados Federal pudiera actuar como órgano local y con un periodo propio, y
- b) Que se permitiera la participación ciudadana en las decisiones del órgano local sobre todo en la aprobación del Proyecto de Egresos e Ingresos del Gobierno de la Ciudad así como el establecimiento de acciones de supervisión de la administración local.

Durante la misma sesión intervino el diputado federal Homero Díaz Córdoba, manifestándose a favor de la creación de un órgano legislativo que ventilara exclusivamente los asuntos particulares de la Ciudad de México: "sería una entidad legislativa, democrática, de elección popular y plural" para ello el órgano debería contar con atribuciones que coadyuvaran con la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos e Ingresos y de la Cuenta Pública. Un último ponente fue el Dr. Francisco Javier Osorio Correo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, precisando en su intervención que para democratizar las estructuras de gobierno era necesario entre otras medidas:

- a) Integrar un organismo que reuniera la representación política de los ciudadanos del DF. Sus facultades comprenderían diversas materias, como la fiscal, civil, penal, mercantil y otra (función legislativa)
- b) Que el nombramiento por designación presidencial del jefe del Departamento del DF se subordinara a la aprobación de la legislatura local (función ejecutiva)

Una tercera audiencia pública se celebró el 17 de julio de 1986, aquí se presentaron dos intervenciones que podemos considerar antecedentes de la ARDF. Estos criterios nos demuestran las tendencias previas de los partidos políticos y de los intelectuales. En primer

lugar, las sugerencias del Dr. Jorge Fernández Ruiz, catedrático de la UNAM en relación al incremento de la participación ciudadana son importantes:

- a) Que el poder legislativo del DF se deposite en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- b) La Cámara de diputados se integraría por cuarenta diputados de mayoría relativa y catorce de representación proporcional.
- c) La Cámara de senadores se integraría por dieciséis miembros, uno por cada delegación

La participación del Arquitecto Jaime Aguilar Álvarez (diputado federal del PRI) se destaca tanto su pronunciamiento por la constitución y elección de una asamblea representativa que tendría facultades normativas; podría revisar y aprobar el presupuesto. También sugirió la promoción de consultas a la población e impulso la democratización política.

Es hasta la quinta sesión, 31 de julio de 1986, donde encontramos otros aspectos importantes: el señor Jesús Salazar Toledano (dirigente del PRI) expuso una interesante propuesta que integraba varios puntos, de los que sobresalen: creación de una cámara de diputados integrada por una representación popular; la elección de este cuerpo legislativo se realizaría por sufragio universal, directo y secreto, y el órgano local se apegaría a los principios de pluralidad política. Consideraba que las atribuciones del órgano local serían: legislativas, de control y vigilancia, de deliberación política, presupuestaría y de autoorganización. Además preveía que este nuevo órgano propuesto revisaría la Cuenta Pública para el DF. También se estableció que en una amplia y respetuosa división de poderes, este órgano aprobaría o rechazaría los nombramientos que efectuara el Presidente, y mantuviera vigilancia sobre los servidores públicos.

Las audiencias dejaron un clima propositivo para la creación de una nueva institución, con un perfil dudoso, y por tanto el debate se perfilaba hacia el carácter del órgano: ¿representación ciudadana o representación popular?. En este debate surgieron varios pronunciamientos políticos interesantes. Destaca el realizado por Mario Moya Palencia quien señaló la necesidad de la creación de una cámara de diputados o asamblea de representantes con facultades explícitas y limitadas que legislara sobre materias exclusivas de la entidad. Moya Palencia delinea la posible integración; propuso que fuera constituida por cien diputados o

representantes: setenta electos por el principio de mayoría relativa y treinta por el principio de representación proporcional.

En estas seis audiencias públicas se expusieron pronunciamientos en varios sentidos: la creación de un nuevo estado, de un congreso local, el restablecimiento de los municipios, el fortalecimiento del Consejo Consultivo, y sobre diversas formas y mecanismos de participación ciudadana en el DF. De lo anterior podemos señalar que resultado de la consulta pública fueron las bases para la búsqueda de nuevas fórmula de representación política.

El resultado más importante de las consultas fue la iniciativa de reformas presentadas al Congreso de la Unión el 28 de Septiembre de 1986 por el Presidente de la República para que se reformaran los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 derogando la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta iniciativa reafirmó diversos conceptos constitucionales fundamentales, como el federalismo y la necesidad de que se mantuviera al DF como asiento tradicional, histórico y jurídico de los poderes federales. Así mismo, se insistió en que el titular del gobierno capitalino lo sea el Presidente de la República y de que la permanencia de la estructura federal reclama la existencia de un asiento exclusivo de los poderes de la Unión para evitar la concurrencia o conflictos de gobiernos o instancias federales y locales.

Luego del análisis sobre la problemática de la ciudad se concluyó que era necesario crear nuevas instancias de representación política. Se propuso la creación de una Asamblea de Representantes del DF integrada por cuarenta “diputados” de mayoría relativa y veintiséis electos por el principio de representación proporcional. Esta propuesta surgió con la iniciativa de los inconvenientes de la creación de un estado más, ya que de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esto solo puede ser posible si los poderes federales se trasladaran a otro lugar, lo que se estimó inconveniente y antieconómico. Al mismo tiempo se desechó la posibilidad de crear municipios por el posible

conflicto de jurisdicciones que esto acarrearía y porque se reitero la necesidad de que subsistiera un Distrito Federal con un territorio definido<sup>24</sup>.

El dictamen emitido por las comisiones de Gobierno y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, analizó la propuesta del Ejecutivo Federal y otras promovidas por las representaciones de las fracciones del Partido Popular Socialista, Partido Acción Nacional, Partido Socialista Unificado de México, Partido Demócrata Mexicano, Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Mexicano de los Trabajadores; aprobándose finalmente la enviada por el Presidente de la República, con algunas modificaciones que precisaron la terminología de la iniciativa, por lo que se denominó “Asamblea de Representantes” al nuevo órgano que se proponía crear suprimiendo de las materias que conocería este nuevo órgano lo relativo al trabajo por estimarlo materia de normas constitucionales y de carácter federal. Por otro lado se le concedían facultades en la regulación de uso de suelo y para iniciar leyes relativas al DF; en términos equivalentes a los que se les conceden constitucionalmente a las legislaturas de los estados.

Así se promulgó el decreto de reforma que creaba a la ARDF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, señalándose que la elección de la Asamblea sería simultánea a la de los diputados federales que integrarían la LVI legislatura del Congreso de la Unión, conforme a las disposiciones que en materia electoral se establecieron en la Constitución Federal y en el Código electoral en vigor en ese año.

Cinco aspectos de la nueva representación de la ciudad parecen ser los más significativos:

- a) Fue una representación ciudadana que no legisló pero sí reglamentó.
- b) Los representantes se eligieron por el principio de mayoría relativa y otros por el de representación proporcional garantizándose una composición plural.
- c) Los representantes tuvieron la encomienda reglamentaria (producir normas de carácter general) además se les obligo a ser gestores de su comunidad.

---

<sup>24</sup>[http://201.147.98.8/cgi-bin/om\\_isapi.dll?clientID=5113498&infobase=3DOCS1.NFO&softpage=Browse\\_Frame\\_Pg42](http://201.147.98.8/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=5113498&infobase=3DOCS1.NFO&softpage=Browse_Frame_Pg42)  
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

- d) Se otorgó la facultad de citar a servidores públicos para que informen sobre el desarrollo de sus actividades, así como para que en la apertura de sesiones ordinarias, se les presente un informe, por parte de quien designe el Presidente de la República, sobre el estado que guardó la administración del DF; además se le confirió la atribución de aprobar los nombramientos de los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del DF.
- e) De importancia es la facultad de vigilancia en lo que respecta al ejercicio del gasto público local y su opinión en cuanto a esta, la cual remite anualmente a la Cámara de Diputados.

## Capítulo 3.

### La representación política en transición

*“El mundo político se cerro poco a poco sobre sí mismo, sobre sus rivalidades internas, sus problemas y sus apuestas. Como los grandes tribunos, los políticos capaces de comprender y expresar las expectativas y reivindicaciones de sus electores son cada vez más raros y distan de situarse en el primer plano en sus formaciones. Los futuros dirigentes se designan en los debates televisivos o los cónclaves del aparato. Los gobernantes están presos de un entorno tranquilizador de jóvenes tecnócratas que a menudo ignoran prácticamente todo lo referente a la vida cotidiana de sus conciudadanos, y a quien nadie recuerda esa ignorancia. ”*

Pierre Bourdieu

La representación política local de los habitantes de la Ciudad de México fue recuperada en 1988 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Se puede afirmar que el órgano cuasi legislativo de la Ciudad de México fue uno de los primeros resultados del proceso de transición política que vivió el país en la década de los ochenta del siglo pasado.

Pero la representación misma ha vivido cambios importantes desde el momento de la creación de la Asamblea hasta la fecha, los cuales comúnmente han corrido en paralelo a los cambios políticos en el ámbito nacional, al ser la ciudad el centro del poder político del país.

En el presente capítulo se revisará como las negociaciones políticas entre los partidos en torno a la condición jurídico-política de la ciudad de México dieron como resultado modificaciones jurídicas y éstas a su vez repercutieron en el ámbito de la representación política, al transitar, ésta última, de un estilo formato a un pluralismo democrático.

#### **3.1. La reforma de 1987 y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1988 a 1994**

Se revisó en el capítulo anterior como en la década de los ochenta se llevaron a cabo discusiones en la Cámara de Diputados en torno a la necesidad de crear un órgano de representación legislativo para la Ciudad de México, debido a que el contexto político, social

y económico era complejo y las opciones de participación ciudadana institucionalizadas se vieron rebasadas significativamente.

Con las modificaciones a la Constitución Política y al Código Federal Electoral se inicia una etapa de cambios en los ámbitos jurídicos y políticos de la Ciudad de México. La primera etapa de éstos abarca de 1988 a 1994 que corresponden al punto de partida de la transición política de la capital.

### **3.1.1. Los cambios jurídicos**

Las discusiones que se revisaron en el capítulo anterior dieron como resultado que el 10 de agosto de 1987 se reforma el artículo 73 en su fracción VI<sup>25</sup>, dando origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y posteriormente su integración sería regulada en el Código Federal Electoral<sup>26</sup> (CFE) al integrársele un libro más.

#### *Reforma Constitucional*

El artículo 73 constitucional regula las facultades que tiene el Congreso de la Unión. En la fracción sexta de dicho artículo se encontraba que el Congreso de la Unión tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; sometiéndose a las siguientes bases:

- 1.El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.
2. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad

---

<sup>25</sup> El 10 de agosto de 1987 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción VI del Artículo 73 constitucional, Artículo 89 fracciones II y VVII y el artículo Séptimo Transitorio, consistentes en la incorporación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por considerar que este órgano no desvirtuaría la naturaleza jurídica de la entidad en cuestión .

<sup>26</sup> Decreto por el que se adiciona el Código Federal Electoral con libro Noveno, en Gaceta del Departamento del DF. 21 de enero de 1988

La modificación sustancial se observa en la base 3ª, del artículo en cuestión, en donde los legisladores colocaron todo lo relativo al nuevo órgano de representación ciudadana. Esto fue un paso importante en el tránsito del sistema de poder local autoritario a la democracia electiva ya que poco a poco la Asamblea se fue convirtiendo en un contrapeso políticos de los gobernantes “federales” en turno de la Ciudad de México<sup>27</sup>.

En la primera parte que conforma la base 3ª del citado artículo los legisladores establecieron la integración de la Asamblea de la siguiente manera

- Tendría 66 representantes, 40 de ellos electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial.
- Los representantes deberían serán electos cada tres años y por cada propietario elegiría, también, un suplente;
- La asignación de los representantes electos por representación proporcional, se tendría que realizar según lo que estableciera la Constitución y ley electoral correspondiente.
- Los representantes tendrían que reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les era aplicable a lo dispuesto por los artículos 59,61,62 y 64 de la Constitución.
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía la facultad de calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones eran definitivas e inatacables.

---

<sup>27</sup> Esto se puede observar con claridad cuando la composición de la Asamblea es plural, ya que en la composición de esta existen fuertes mayorías –ya sean priístas o perredistas- el órgano legislativo se subordina poder ejecutivo local.

Como se puede observar en los cuatro primeros párrafos se describe la distribución de curules según los dos principios que prevalecen en un sistema electoral mixto, el tiempo del encargo, la distribución de los representantes según el principio de representación proporcional y los requisitos para poder ser candidato a estos espacios -el cual ha sido preservado hasta ahora-. Es preciso detenerse en el quinto párrafo, ya que ahí se puede observar que aún se mantenía la autocalificación, una práctica política autoritaria poco fiable para calificar las elecciones, ya que eran los presuntos asambleístas los cuales sin objetividad alguna decidían si eran o no ganadores en la contienda electoral.

La segunda parte de la 3ª Base es donde se establecen las facultades de la Asamblea de Representantes, que como un órgano sin facultad legislativa que solo tuvo el derecho de dictar bandos y ordenanzas en materia de:

1. educación, salud y asistencia social;
2. abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
3. establecimientos mercantiles;
4. comercio en la vía pública;
5. recreación, espectáculos públicos y deporte;
6. seguridad pública,
7. protección civil;
8. servicios auxiliares a la administración de justicia;
9. prevención y readaptación social;
10. uso del suelo;
11. regularización de la tenencia de la tierra,
12. establecimientos de reservas territoriales y vivienda;
13. preservación del medio ambiente y protección ecológica;
14. explotación de minas de arena y materiales pétreos;
15. construcciones y edificaciones;
16. agua y drenaje;
17. recolección de basura;
18. tratamiento de aguas,
19. racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
20. vialidad y tránsito;
21. transporte urbano y estacionamientos;

22. alumbrado público;
23. parques y jardines;
24. agencias funerarias, cementerios y servicios conexos,
25. fomento económico y protección al empleo,
26. desarrollo agropecuario,
27. turismo y servicios de alojamiento;
28. trabajo no asalariado y previsión social; y
29. acción cultural

A pesar de que trató de cubrir la mayoría de los ámbitos de actividad en la ciudad, resulta necesario aclarar que los bandos<sup>28</sup> y ordenanzas<sup>29</sup> son instrumentos jurídicos de menor jerarquía que las leyes, los primeros son de orden administrativo y de aplicación particular, mientras que las leyes son de orden y aplicación general.

Otra de las facultades que le otorgaron los diputados federales fueron:

- Expedir reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal,
- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que se considerarán en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y por programas, que votado por el Pleno de la Asamblea se debía remitir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

---

<sup>28</sup> Bando: Disposición administrativa de policía y buen gobierno, cuyo objeto es atender las necesidades manifiestas entre los habitantes en materia de educación, salud y asistencia social, distribución de alimentos, mercados y rastros; agua y drenaje y seguridad pública, entre otros. La facultad para ello la tienen los ayuntamientos y autoridades del D.F.

<sup>29</sup> Las ordenanzas son un conjunto de preceptos dictados comúnmente por los ayuntamientos para la reglamentación de una comunidad.

- Citar a los servidores públicos para que informaran a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios de ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;
- Formular peticiones a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de sus acciones de gestoría ciudadana;
- Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que haga el Presidente de la República,
- Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior;
- Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

En las facultades que se le otorgaron a la Asamblea se observa una combinación de elementos autoritarios y democráticos. Los elementos autoritarios se ubican en las facultades de dictar bandos y ordenanzas, instrumentos legales de índole estrictamente administrativo, y la supeditación constante al Presidente de la República. Por otra parte los indicios democráticos pueden observarse en la facultad de solicitar informes a los servidores públicos sobre las obras que se realizaban por parte de la administración pública local.

Para concluir con la revisión de este artículo, el legislador indicó cuales deberían de ser los períodos de trabajo legislativo de la Asamblea de Representantes.

Después de revisar las facultades de la ARDF se puede concluir que este órgano de representación era un híbrido entre el Consejo Consultivo y un Congreso Estatal.

## *Reforma Electoral*

Como se menciona líneas arriba, la Asamblea se crea en agosto de 1987, paralelo a este proceso, en el plano federal, se daban las negociaciones para legislar sobre la cuestión electoral y se creaba el Código Federal Electoral (CFE). Ante la necesidad de establecer los criterios electorales para la integración del nuevo órgano de representación, en enero de 1988 sufre su primera modificación este código para integrar el libro noveno donde se estableció todo lo referente a las elecciones locales de acuerdo al pensamiento autoritario de subordinación del Distrito Federal a los poderes federales. La creación de una legislación electoral propia tomaría todavía diez años más. Pero recapitulando, es así como se integró el libro noveno a dicho ordenamiento:

- Derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal
- Integración de la Asamblea
- Requisitos de elegibilidad
- Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales
- Registro de candidatos y elección
- Resultados electorales
- Constancias de mayoría y asignación por representación proporcional
- Contenciosos electoral y calificación de la elección

En el primer capítulo se estableció que son los ciudadanos del Distrito Federal quienes tienen el derecho de votar para la integración de la Asamblea, así como estos mismos tienen la obligación de desempeñarse como miembros de la misma. El segundo capítulo menciona la integración de la Asamblea, retomando lo establecido en el artículo 73 constitucional, el cual señala que 40 representantes serán electos por votación de mayoría relativa y 26 por medio del principio de representación proporcional. así también estableció que la demarcación de los 40 distritos electorales uninominales sería la misma que existía ya para la elección de diputados federales, mientras que para la elección de los diputados de representación proporcional el territorio del Distrito Federal se conformaría en una sola circunscripción.

En el tercer capítulo se establece que para poder ser electo como representante era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 21 años cumplidos, tener una residencia efectiva mínima de seis meses y no pertenecer ni al ejército, ni al clero ni tener mando superior en ninguna institución perteneciente a algunos de los tres poderes de la federación. Además de la no reelección de los representantes y establece que hacer en caso de que se suceda alguna vacante. El cuarto capítulo se estableció que solo los partidos políticos que cuenten con registro podrán participar en la elección de representantes de la Asamblea

En el quinto capítulo establecen las condiciones, lugares y tiempos de registro para la inscripción de candidatos a representantes; así también se establecen las características con las que debían tener las boletas electorales para tal tipo de elección. Este código menciona la que sería la Comisión Federal Electoral y sus órganos subordinados, que llegaban hasta las mesas directivas de casilla, las encargadas de organizar y recibir la votación, también se estableció que el registro para candidatos por mayoría relativa fuera del 1° al 15 de mayo, y los de representación proporcional de 15 al 30 de mayo, ambos en el año de la elección.

Por lo que respecta al sexto capítulo se mencionaba que una vez concluidos el escrutinio y cómputo de las elecciones de diputados, senadores y, si así correspondía, para presidente, se continuaría con el mismo procedimiento para la elección de los miembros de la asamblea. Este se proceso se realizaba en los Comités Distritales Electorales, enviándose al Colegio Electoral de la Asamblea quien era el encargado de declarar la validez de la elección.

Es importante detenerse en el séptimo capítulo ya que en el que se establecieron los procedimientos para la entrega de constancias de mayoría y la asignación de la representación proporcional, y es en él donde el estado autoritario establecía lo más posible la representación de tipo corporativo. Me explicó. En el artículo 400 se mencionaba que la barrera legal para que un partido accediera a la repartición de diputados de representación proporcional tenía que alcanzar por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en el

Distrito Federal. Luego de ello se establecía la cláusula de gobernabilidad<sup>30</sup> en el artículo 400.

Art. 400.- En los términos del Artículo 73, fracción VI, base 3ª, y del artículo 54 de la Constitución, las normas para la aplicación de la fórmula electoral que se observa en la asignación de Representantes a la Asamblea, son las siguientes:

I. No tendrá derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea, electos por el principio de representación proporcional, el partido que:

No obtenga por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la elección de Representantes en el Distrito Federal;

Obtenga el 51% o más de la votación efectiva en el Distrito Federal, y su número de constancias de mayoría relativa, represente un porcentaje del total de la Asamblea, superior o igual a su porcentaje de votos; y

Obtenga menos del 51% de la votación efectiva en el Distrito Federal y su número de constancias de mayoría relativa, sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Asamblea del Distrito Federal.

II. Si algún partido político obtiene el 51% o más de la votación efectiva del Distrito Federal y el número de constancias de mayoría relativa, representan un porcentaje total de la Asamblea, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de Representantes de la Asamblea electos, según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de

---

<sup>30</sup>La..."cláusula de gobernabilidad", que garantizaba la mayoría absoluta en la Asamblea al partido que obtuviera una mayor votación nacional. La aparición de nuevos mecanismos de proporcionalidad, junto a las tendencias electorales que apuntaban a la desaparición de una mayoría absoluta en el órgano legislativo, pusieron en tensión dos valores: por un lado, alcanzar una proporcionalidad exacta; por el otro, la conveniencia de asegurar la gobernabilidad del sistema mediante una mayoría estable. Se argumentó que una repartición más proporcional de los asientos en la Asamblea no llevaría necesariamente a favorecer la democratización del

Representantes obtenidos, por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos;

III. Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 46 miembros, que representen aproximadamente el 70% de la integración total de la Asamblea, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

IV. Si ningún partido obtiene el 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea; y

V. En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Asamblea, será decidida a favor de aquél de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación en el Distrito Federal, en la elección de Representantes por mayoría relativa.

La cláusula de gobernabilidad respondía al temor autoritario de que el poder legislativo ejerciera –efectivamente- su papel de contrapeso del poder ejecutivo, de esta forma el grupo mayoritario (que para ese entonces era el PRI) pudiera controlar las votaciones en el seno de la Asamblea. La cláusula de gobernabilidad se convierte en otro elemento autoritario que convive con elementos democráticos dentro de la legislación electoral marco de la 1ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con la cláusula de gobernabilidad el partido gobernante podía diseñar una representación *ad hoc*. Finalmente, el octavo capítulo establece las disposiciones concernientes a lo contencioso electoral, en caso de que los partidos políticos tuvieran impugnaciones, pero de no ser así se enviaban al colegio Electoral quienes eran los encargados de auto calificar su elección.

---

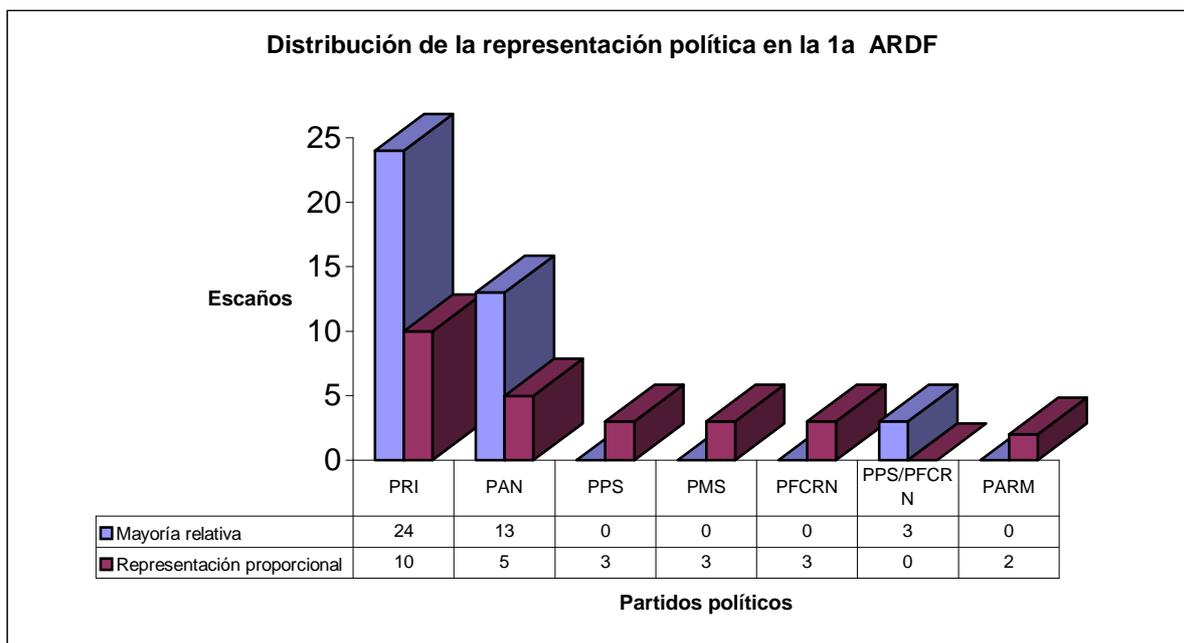
sistema político, sino que conduciría a una era de desequilibrio político y de paralejía política en la relación con los otros poderes.

### 3.1.2 Resultados electorales e integración de la 1ª y la 2ª Asambleas de Representantes del Distrito Federal.

Bajo el marco jurídico anteriormente descrito se realizaron 2 procesos electorales para elegir a los representantes de la Asamblea uno en 1988 y otro en 1991.

La primera elección referida se dio en un contexto de cierta polarización política y social a nivel federal debido a las sucesos sociales, económicos y políticos que se habían dando durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid. Los resultados de las elecciones presidenciales fueron muy cuestionados; sin embargo, como podemos observar en la gráfica 1, el Partido Revolucionario Institucional conservó en el Distrito Federal la mayoría absoluta, debido en parte a los ordenamientos electorales.

Gráfica 1



Fuente: ALDF

Podemos observar en la gráfica 1 que la composición de la representación política en la ARDF quedó de la siguiente manera, 34 escaños para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 24 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional con lo que garantizaba la mayoría absoluta en caso de votación; en segundo lugar quedó el Partido Acción Nacional

con 18 escaños, 13 de mayoría relativa y 5 de representación proporcional que lo convertía en un grupo parlamentario con suficiente fuerza para negociar; sin embargo el resto de la representación quedó atomizada entre los partidos que habían compuesto el Frente Democrático Nacional, teniendo en el mejor de los casos la fuerza de un partido bisagra<sup>31</sup> pero no más.

En las elecciones de 1991, el contexto político, económico y social había cambiado. El gobierno federal había puesto a andar el programa social de Solidaridad con el que pretendía dar una solución de corto plazo a los efectos negativos de las restricciones económicas del proyecto económico impulsado por su gobierno. Dicho programa tenía tintes de prácticas clientelares, mismas que tuvieron los efectos esperados. Es así como el Partido Revolucionario Institucional recupera espacios y gana en todos los distritos uninominales de la capital de país y por lo tanto los 40 escaños de mayoría en la ARDF, tal y como lo podemos ver en el cuadro 1. De acuerdo con las cifras presentadas por el Instituto Federal Electoral, la votación recibida por el PRI en el Distrito Federal para la elección de diputados a la Asamblea por ambos principios representó el 43.7%, mientras que el PAN logró captar el 18.8% y el novato PRD 11.5%.<sup>32</sup>

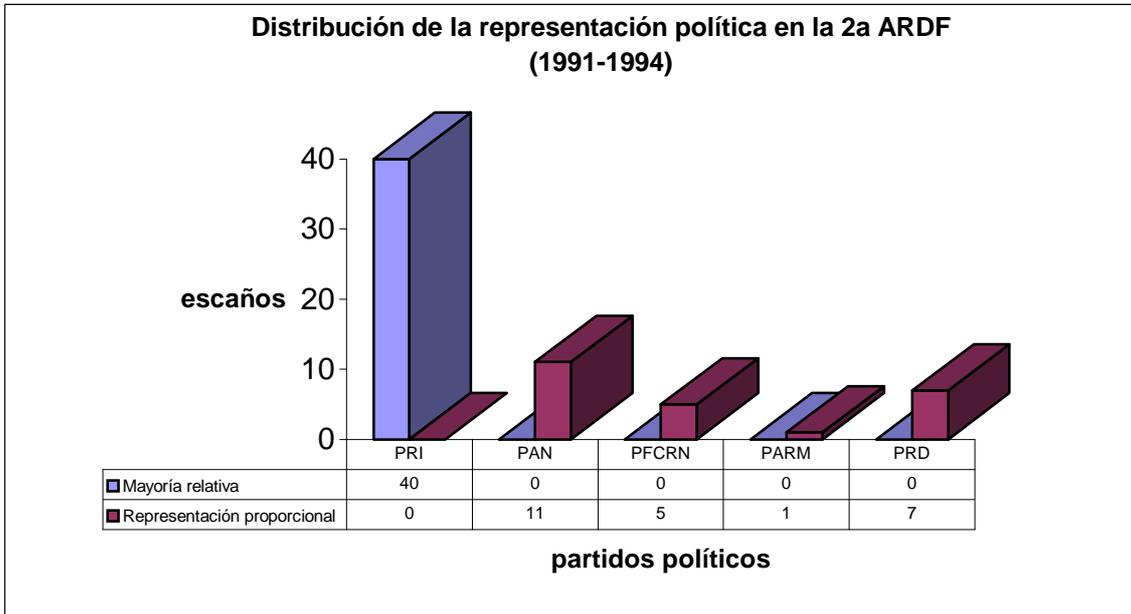
**Cuadro 1**  
**Porcentaje de la votación obtenida por partido político en la elección de 1991 para representantes a la ARDF**

	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PRT	PVEM	PT
% de votación	18.8	43.7	3.0	11.5	8.3	2.0	1.3	1.2	4.7	1.1

Fuente: IFE

<sup>31</sup> Por partido bisagra se debe de entender a aquellos partidos políticos que cuentan con una representación mínima en la composición misma del órgano parlamentario, pero al momento de realizar las votaciones en el pleno los votos de estos pueden hacer la diferencia en la aprobación o rechazo de una ley.

Gráfico 2



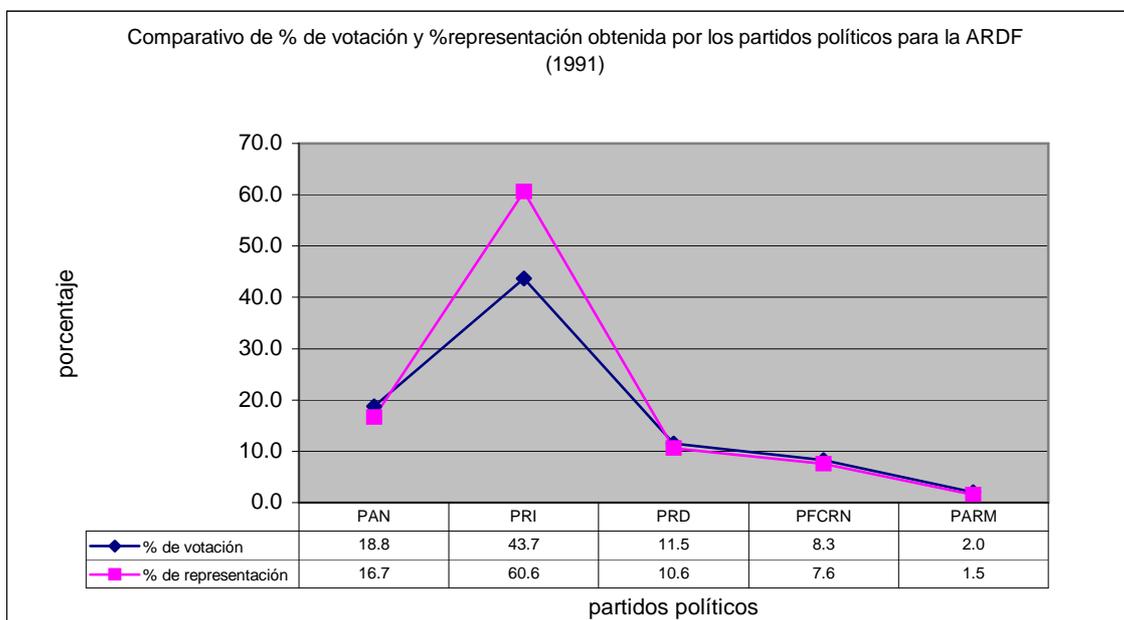
Fuente: ALDF

Tal y como se mencionó líneas arriba, en la gráfica 2 se observa que el PRI ganó los 40 escaños de mayoría relativa, el PAN aunque volvió a quedar en segundo lugar perdió siete escaños, pero el nuevo partido de la Revolución Democrática obtuvo siete escaños, concentrando un poco de los votos de la izquierda mexicana.

La gráfica también muestra una reducción de partidos políticos representados en la ARDF. Esto se debió a dos razones, la primera es que en 1989 se crea el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que agrupó a diversos partidos políticos de ideología de izquierda, entre ellos al Partido Mexicano Socialista (PMS); el segundo punto es que muchos de los partidos satélite, como el Partido Popular Socialista (PPS), o de reciente creación, como el Partido del Trabajo (PT), no alcanzaron el 1.5% de la votación en el Distrito Federal necesaria para contar con representantes en la ARDF.

<sup>32</sup> Para este trabajo solamente se tomaran en cuenta la votación recibida de los tres principales partidos políticos, ya que la permanencia de los partidos chicos ha sido inconstante e intermitente.

**Gráfica 3**

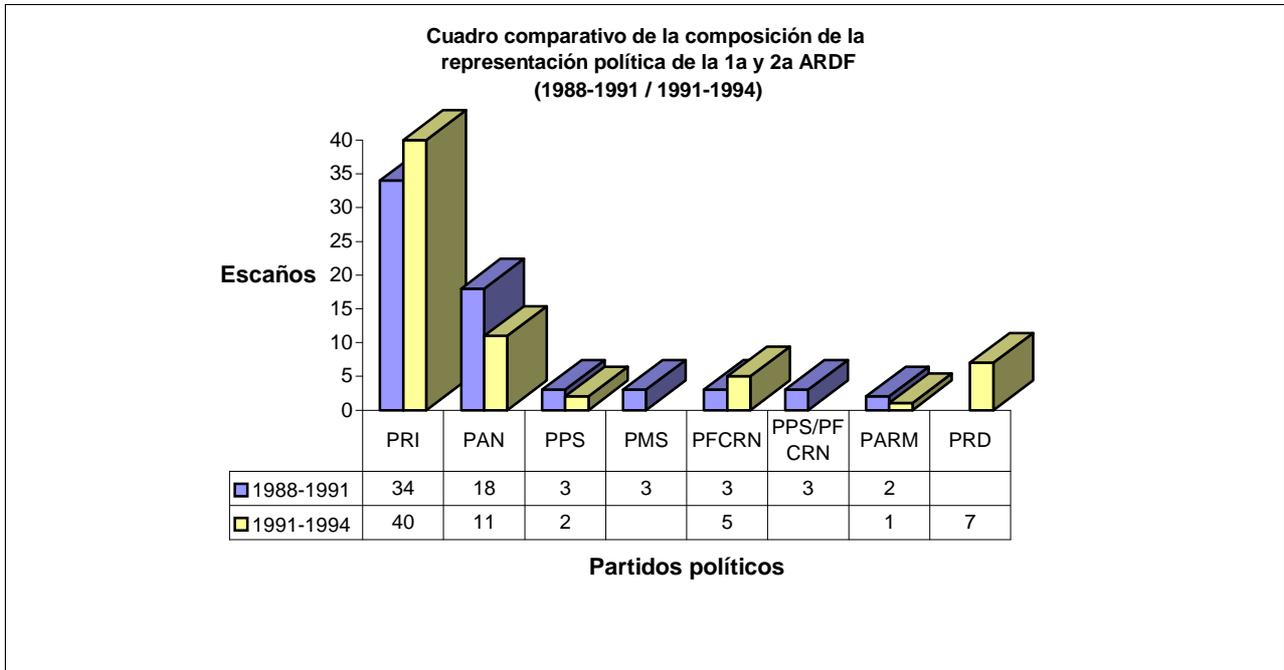


Fuente: IFE y ALDF

Ahora bien, en la gráfica 3 se compara el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos que alcanzaron representación en la Asamblea contra el porcentaje de la representación misma de dichos partidos en el recinto parlamentario. Es así como observamos que la diferencia promedio de estos es de un punto porcentual; pero en el caso del PRI ésta se dispara en 17 puntos porcentuales, es decir el PRI obtuvo una sobrerrepresentación en el espacio legislativo.

Se ha revisado hasta aquí como las reformas jurídicas incidieron en la composición de la ARDF durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. En la gráfica 4, se puede observar que realizando un comparativo de la representación política de la ARDF durante esos dos periodos legislativos el PRI conservó una mayoría importante con respecto de los demás partidos; el que el PAN mantuvo su nivel de representación en un promedio de 15%, la exigua presencia de los (ahora extintos) partidos satélites y, finalmente, la transformación de los partidos de la izquierda mexicana.

**Gráfica 4**



Fuente: ALDF

### **3.2 Las reformas de 1993 y la 1ª Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1994 –1997)**

De acuerdo con Jacqueline Peschard, la recuperación del voto priísta en las elecciones de 1991 y en particular en el Distrito Federal, le dio al gobierno capitalino un margen de maniobra que le permitió ser él -con base incluso en cálculos personales de su titular- quien convocara a retomar el debate sobre la reforma capitalina, y además, en una pista independiente de la renovada discusión sobre la legislación electoral federal.<sup>33</sup>

En ese entonces Manuel Camacho Solís era regente de la Ciudad de México, y con la venia de Carlos Salinas de Gortari, presidente de la República, se comprometió ante el pleno de la Asamblea a modificar la relación de representación política entre los ciudadanos y el gobierno.

<sup>33</sup> Peschard, Jacqueline. "Una Reforma Para la Ciudad Capital" en El Cotidiano, número 54, Mayo 1993.

Roberto Mellado menciona que el regente planteó los términos de la reforma para que se modificara la relación entre autoridades y ciudadanos. Las reformas propuestas por el gobierno de ese entonces se resumieron en cuatro 'puntos':

1. Una reforma política con el objetivo de que se introdujeran nuevas formas de representación política directas o indirectas, apropiadas para el gobierno de la Ciudad de México y asiento de los poderes federales en un marco de pluralidad de acciones políticas y sociales; 2. Una reforma en la Administración de justicia y en el servicio de seguridad pública para fortalecer el respeto a las garantías y derechos individuales en una situación de mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la relación entre gobierno y ciudadanos para cubrir las necesidades de un metropolitano complejo, 3. Una reforma que complete los mecanismos de participación ciudadana en los aspectos de la definición del presupuesto, planeación urbana, la aplicación de reglamentos a través de una labor de gestión, supervisión y vigilancia, tanto a la ARDF, Cámara de Diputados y Consejo Consultivo de la ciudad de México y capacidad de respuesta del gobierno en lo que respecta a su descentralización.<sup>34</sup>

A finales de 1992, se instala una mesa de concertación para abrir el diálogo político sobre las reformas que el gobierno de la Ciudad de México necesitaba. En esas mesas estuvieron representantes de partidos políticos y académicos especialistas en asuntos de la ciudad.

Paralelamente a esta mesa, y aprovechándose de la "apertura del Departamento del Distrito Federal" un grupo de asambleístas se reunió para organizar un plebiscito<sup>35</sup> que pusiera a consideración de los habitantes de la ciudad los tres temas principales que se discutían en la mesa de concertación, a saber: a) si los gobernantes del DF debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal, b) la articulación de un poder legislativo propio del DF, y c) la opinión respecto a la creación del Estado 32 en el territorio actual del DF.

---

<sup>34</sup> Mellado Hernández, Roberto, La participación ciudadana... op cit, p.70

<sup>35</sup> Mismo que se realizó el 21 de marzo de 1993

A pesar de que la asistencia de votantes al plebiscito fue mínima en términos electorales (331 367 ciudadanos), los resultados que obtenidos sirvieron como muestra de la opinión que la ciudadanía tenía respecto de los asuntos políticos de la ciudad.

La mesa de concertación culminó sus trabajos en el primer semestre de 1993. El paso siguiente fue llegar a un consenso entre los partidos políticos y el gobierno en turno sobre el alcance de las reformas jurídico-políticas de la Ciudad de México. Este debate tuvo puntos de confrontación ya que existían posiciones encontradas respecto al alcance de las reformas.

El 10 de septiembre de 1993, con votos a favor del PRI, el PAN y el PARM y con diez modificaciones de fondo y 17 de forma, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular la reforma política del DF. Esto se logró a pesar de que el gobierno y el PRI se pronunciaban por mantener la figura del DDF y sus delegaciones políticas, y se oponían a la elección de un gobernante y un congreso local: esas demandas eran reivindicadas por toda la oposición. El siguiente paso fue dar a conocer los acuerdos, determinándose que:

1. La elección del jefe de gobierno del DF sería en forma indirecta a partir de 1997, y tendría que surgir entre los asambleístas, diputados o senadores del DF. Esto es, el jefe de gobierno surgiría de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF, reservándose el presidente de la República la facultad para nombrarlo.
2. Se otorgaban facultades legislativas a la ARDF para revisar las finanzas públicas del DF.
3. Mayor autonomía de los delegados y participación de la ARDF en su ratificación.
4. Se crean nuevas instituciones y formas de participación ciudadana: los “Consejos de Ciudadanos.”<sup>36</sup>

La reforma jurídico-político que se realizó en octubre de 1993 para la Ciudad de México es quizás una de las que más impacto y trascendencia tuvo en la vida política de la capital del

---

<sup>36</sup> Mellado... op.cit, p,78

país en el ámbito local ya que implicaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes.

### 3.2.1 Los cambios jurídicos

#### *Reforma Constitucional*

En un primer momento podemos decir que todo lo relativo al Distrito Federal quedó establecido en el artículo 122 constitucional<sup>37</sup>. Dicho artículo menciona que el gobierno de la capital de la República estaría a cargo de los poderes de la Unión ejerciéndolos a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo los poderes federales se quedaron con algunas facultades como el expedir el Estatuto de Gobierno de la capital y aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal (Congreso de la Unión); aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el Jefe del Distrito Federal, del procurador general de Justicia, así como tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal (Presidencia de la República); y nombrar y remover directamente al Jefe del Distrito Federal cuando los dos nombramientos que hiciera el presidente de la República fuesen sometidos en las mismas ocasiones a la ratificación de la Asamblea, sin obtener dicha ratificación.<sup>38</sup>

Pero en relación inversa a la disminución de facultades federales, los órganos locales vieron aumentadas estas; los poderes ejecutivo<sup>39</sup> y legislativo fueron donde más cambios existieron.

---

<sup>37</sup> “En el artículo en referencia antes de la reforma se establecían los deberes de los poderes de la Unión para la protección de los estados integrantes del mismo, estos deberes se transfirieron al artículo 119 constitucional 1º párrafo” en Serrano Salazar, Oziel, La reforma política del Distrito Federal. Ed Plaza y Valdes. México 2001. p. 178.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Aunque no es objeto de estudio de este trabajo, no está de más revisar los cambios que se dieron en cuanto a la figura del ejecutivo local. Citando a Salvador Valencia, nos menciona que “El Jefe del Distrito federal será el responsable de la administración pública de la ciudad de México. En cuanto a su nombramiento, el mecanismo era complejo, se haría por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en dicha asamblea; a este mismo órgano se sometía el nombramiento para su ratificación, fijándole un plazo de cinco días para su ratificación sujetándolo a igual término; si por segunda ocasión la Asamblea no ratificaba el Senado haría directamente el nombramiento del jefe del distrito Federal. El primer nombramiento para el jefe del Distrito Federal en los términos descritos, se efectuaría hasta diciembre de 1997 concluyendo sus funciones hasta el 2 de diciembre del año 2000.”. Otros

Respecto a la Asamblea la reforma se centro en sus facultades y las fechas de los periodos de sesiones.

Las nuevas facultades fueron:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.
- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;
- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión
- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de : Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de

---

aspectos que se reformaron de este órgano fueron la incorporación al texto constitucional el tiempo que duraría el jefe del Distrito Federal en el cargo, que sería hasta seis años; se previó la falta temporal del jefe del Distrito

reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones ; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles, espectáculos públicos; desarrollo agropecuario ; alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos e la fracción VIII del artículo 3° de esta Constitución; y

Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

Tal y como se puede observar las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes significan un gran avance en el proceso político de transición a la democracia en el Distrito Federal, ya que la Asamblea pasó de ser un órgano legislativo menor, con poderes y facultades muy acotadas, a ser un órgano casi similar a los congresos de las entidades federativas al tener la potestad de elaborar leyes de orden general, y no solo bandos y ordenanzas de buen gobierno. Otro de los grandes avances, pero no tan sustancial como el primero fue el reconocimiento de la capacidad de discutir el presupuesto y aprobar el presupuesto, una vez sancionado éste por la Cámara de Diputados, ya que hasta entonces solo podía hacer observaciones al mismo. Ahora bien, respecto a las fechas de los periodos de sesiones, estos cambios son más de forma que de fondo, ya que se adecuaron a los periodos de la Cámara de Diputados. A pesar de ello, existieron aspectos de la Asamblea que no se reformaron como lo fue el número de diputados, la distribución de los escaños de representación proporcional y los requisitos necesarios para ser miembros del mismo .

Como se ha revisado hasta aquí los cambios en el ámbito constitucional fueron de suma importancia en la evolución política de la Asamblea en particular y del régimen jurídico político de la Ciudad de México; sin embargo en lo correspondiente a la reglamentación de las elecciones estas no sufrieron importantes modificaciones.

---

Federal y lo relativo al funcionario sustituto; se prohibió la reelección del Jefe del Distrito Federal, entre otros". En Serrano S, op cit, págs 179-180

### *Reforma electoral.*

Para 1993 la cuestión electoral en el ámbito federal había cambiado de manera importante. A raíz de los acontecimientos políticos sucedidos en 1988, se iniciaron una serie de negociaciones con fuerzas políticas del país –específicamente con el PAN<sup>40</sup>- con la finalidad de disminuir los conflictos electorales y postelectorales. Así, retomando una propuesta presentada por Acción Nacional, se creó en 1991 el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano encargado de organizar elecciones dependiente de la Secretaría de Gobernación. La creación de este organismo implicó cambios a la Constitución y a la ley reglamentaria. De esta forma se modifica el artículo 41 constitucional y el Código Federal Electoral se adecua, creándose el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Bajo este nuevo contexto en 1993, se realizan las modificaciones al Libro Octavo del COFIPE, en el que se regulaba la elección e integración de la ARDF, como resultado de los procesos de negociación en torno al carácter jurídico-político de la capital<sup>41</sup>.

Para 1993, la estructura del Libro Octavo fue:

- Disposiciones preliminares
- Requisitos de elegibilidad
- Partidos políticos
- Registro de candidatos y elección
- Resultados electorales
- Constancias de mayoría y validez de las asignaciones por representación proporcional
- Sistema de medios de impugnación.

---

<sup>40</sup> Habrá que recordar que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el trato a las fuerzas políticas del país fue discriminatorio, ya que mientras que al Partido Acción Nacional se le trataba como un importante interlocutor, al –entonces- naciente Partido de la Revolución Democrática, existía una política de agresión y aniquilamiento.

<sup>41</sup> En 1993 también existieron reformas a nivel federal, en este proceso de transición democrática en el país. Dos fueron los temas de importancia que se trataron en esa reforma: la incorporación en el marco legal de reglas para el control de las finanzas partidarias y las fórmulas de integración del Congreso de la Unión.

El primer capítulo trataba sobre la asignación de la Asamblea, así como el tipo y la cantidad de escaños de representación. En comparación con el libro noveno del Código Federal Electoral, estos dos asuntos estaban divididos en dos capítulos. El segundo capítulo correspondía a los requisitos de elegibilidad, en los cuales se establecieron las condiciones para poder aspirar a un escaño de representación. Estos requisitos, en la reforma de 1993, habían disminuido de trece a solamente cinco quedando la obligación de ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no ser Procurador de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tampoco ser magistrado de circuito, juez de distrito en el Distrito Federal, magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o bien ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección<sup>42</sup>.

El tercer capítulo continuó estableciendo el requisito de que los partidos políticos contendientes tuvieran registro nacional y desapareció la figura de agrupación política nacional. El cuarto capítulo, donde se establece el registro de candidatos y aspectos sobre la elección, se modificó debido a la creación del IFE, así también cambiaron las fechas de registro de candidatos, recorriéndose quince días de lo establecido en el anterior código.

En el capítulo de los resultados electorales el gran avance fue la desaparición del colegio electoral como el órgano de autocalificación de la elección, y congruente con el avance democrático en el ámbito federal esta facultad se trasladó al Consejo Local del IFE en el DF. En lo que concierne al sexto capítulo, que es donde se establece la cláusula de gobernabilidad esta redujo sus márgenes del porcentaje de votación efectiva para asignar escaños por partido político, pasando del 51%<sup>43</sup> de la votación efectiva en el Distrito Federal al 30%<sup>44</sup> para que el partido que tuviera la mayoría alcanzará cierto número de escaños que le permitieran votar sin necesidad de alianzas. Ante los cambios políticos que se vivía en ese entonces, esa disminución correspondía a una visión pragmática y de ajustes al ya no

---

<sup>42</sup> Artículo 347 del COFIPE de 1993

<sup>43</sup> Ver artículo 400 del Código Federal Electoral

<sup>44</sup> Ver artículo 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993

aspirar a controlar la mayoría absoluta sino solamente la mayoría simple de la Asamblea. Al margen de esto la barrera legal para que los partidos políticos pudieran conservar su registro y acceder a escaños en el Asamblea se mantuvo en 1.5% de la votación emitida. Finalmente, el séptimo capítulo también sufrió cambios ya que se creó el Tribunal Federal Electoral y el Sistema de Medios de Impugnación.

Como se ha podido ver hasta aquí el avance democrático tanto en el ámbito de la capital como en el federal estaban en su apogeo, había todavía cuestiones que ataban al autoritarismo, pero son los avances que se pueden observar en este apartado lo que encaminaba a México y su capital hacia un sistema democrático, al poner en orden las reglas del juego y hacerlo, poco a poco, un sistema competitivo de partidos en donde los ciudadanos tuvieran libertades de elección y de acción.

### 3.2.2 Resultados electorales e integración de la 3ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal 1ª Legislatura.

Con el marco normativo anteriormente descrito se realizaron elecciones federales y la elección local para el Distrito Federal el 21 de agosto de 1994. Por los sucesos acontecidos en ese año la asistencia a las urnas fue copiosa. En el cuadro 2 se observa el porcentaje de la votación obtenida por los partidos políticos en las elecciones del DF. Según los datos reportados por el IFE en ese año la votación de los tres principales partidos para la elección de diputados por ambos principios para la Asamblea, fue de la siguiente manera: el PRI acaparó el 39.5%, el PAN recibió el 26.3%, mientras que el PRD logró obtener el 20.6%.

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de la votación obtenida por partido político en la elección de 1994 para representantes a la ARDF**

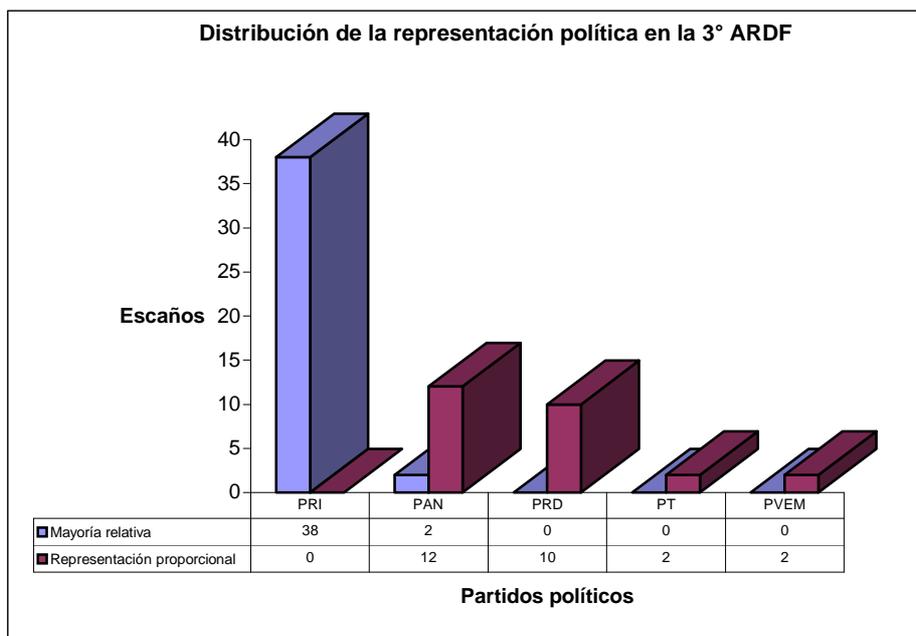
	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PT	PVEM
% de votación	26.3	39.5	0.8	20.6	1.2	0.6	0.4	4.0	3.8

Fuente: IFE

Estos resultados se tradujeron en una ARDF con mayoría priísta, al conseguir 38 de los 40 escaños de mayoría relativa, mientras que el PAN consiguió dos escaños por el mismo

método y 12 por representación proporcional, el PRD obtuvo diez escaño por el mismo método, mientras que el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México obtuvieron 2 cada uno, tal y como se muestra en la gráfica 5.

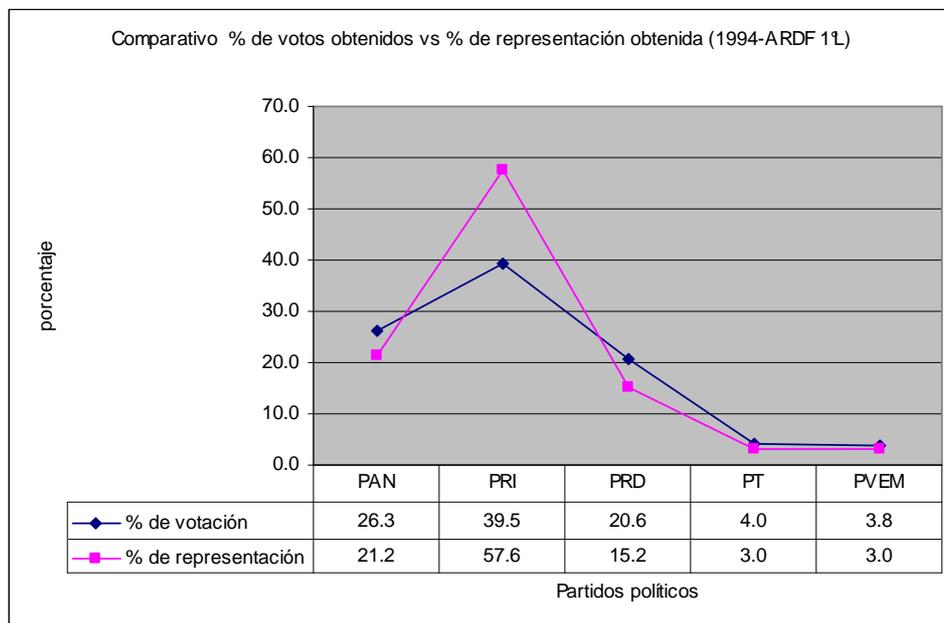
**Gráfica 5**



Fuente: ALDF

De nueva cuenta, si se realiza un análisis comparativo de los porcentajes de votación y representación obtenidos por los partidos políticos se observa que existe una diferencia promedio entre ambos de tres puntos porcentuales, pero vuelve a sobresalir el caso del PRI en el cual existe una diferencia de entre ambos porcentajes de un 18%. (ver gráfica 6)

**Gráfica 6**



### 3.3 La reforma de 1996 y la 1ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1997-2000

En el discurso de toma de posesión de Ernesto Zedillo como presidente de la República, ante el Congreso de la Unión, el presidente entrante habló sobre la necesidad de profundizar la reforma política en los aspectos que aún quedaban pendientes (como la equidad en la competencia), Zedillo afirmaba en aquel entonces que “la Nación demanda una reforma política definitiva. Sin una y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación políticas de impredecibles dimensiones.”<sup>45</sup>

Atendiendo a la convocatoria realizada por Zedillo, el 17 de enero de 1995 el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, convinieron suscribir compromisos para un Acuerdo Político Nacional, con el objetivo de promover a la brevedad el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales.

<sup>45</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/155/5.pdf>

De acuerdo con Oziel Salazar, los compromisos asumidos fueron:

- a) Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que también sirviera de marco y referente para las entidades federativas. Establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación estuviera en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos más urgentes.
- b) Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporasen los criterios de reforma electoral federal.
- c) Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.
- d) Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
- e) Asegurar la legalidad equidad y transparencia de los próximos procesos electorales
- f) Acordarla resolución de los conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo.

Como resultado de este acuerdo se estableció una mesa de negociación en la Secretaría de Gobernación, en donde discutirían los partidos políticos mediados por la Secretaría en comento; paralelamente se establecieron dos recintos alternativos de discusión y debate sobre los mismos temas, estos fueron: la Cámara de Diputados y el Seminario del Castillo de Chapultepec organizado por distinguidos intelectuales, ciudadanos y representantes de los partidos.

Los trabajos de estas tres instancias duraron todo 1995 y buena parte de 1996. En enero de este último año los integrantes del Seminario presentaron un documento de trabajo donde señalaban 60 puntos que debería contener la reforma electoral en ciernes. El documento sirvió como eje para la discusión que se realizaba en la Secretaría de Gobernación. Pero en esta instancia la persistencia de comportamientos no cooperativos se manifestó en la indisposición al compromiso manifestó por la oposición en la Mesa Central de Bucareli,

donde el sesgo en la defensa de los intereses propios<sup>46</sup> a la consolidación interna de los partidos se antepuso su responsabilidad en el avance de las instituciones para la consolidación de la democracia.

La crónica de las negociaciones muestra que los partidos fueron más allá de los comportamientos cooperativos para propiciar un ambiente de crispación permanente a través de alianzas efímeras que propiciaron estrategias impropias para el consenso. Además, la profunda desconfianza entre las partes hizo que un proceso de negociación de por sí complejo se volvería inmanejable (en algunos momentos) ya que cualquier propuesta, por secundaria que fuera, se revisaba exhaustivamente en los comités especiales de los partidos y se discutía hasta el agotamiento<sup>47</sup>. En lo que respecta al debate y discusión en la Cámara de Diputados, existía un comportamiento semejante.

Teniendo como telón de fondo y referente las negociaciones en el ámbito federal, el 27 de octubre de 1995 el Departamento del Distrito Federal, los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, los dirigentes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, firmaron el acuerdo político para la reforma democrática del Distrito Federal, cuyos considerandos fueron:

1. Que es propósito común del gobierno del Distrito Federal, de los partidos políticos y de los representantes populares ante el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, reanudar y continuar hasta su culminación los trabajos necesarios para elaborar un proyecto de reforma política que reconozca a los ciudadanos del Distrito Federal los derechos políticos que, en materia de elecciones locales, poseen los

---

<sup>46</sup> Tanto el PRD como el PAN fueron condicionando su presencia de acuerdo a la definición de sus posibilidades de expansión territorial a través de su avance en las elecciones locales. El PRD condicionó su participación en la mesa a la solución de los conflictos postelectorales en Tabasco, Chiapas y Veracruz y el PAN decidió retirarse de la misma a cada del conflicto postelectoral de Yucatán postura que se reitero en 1996 ante los problemas electorales suscitados en un municipio de Puebla.

<sup>47</sup> Meyemberg Leycegui, Yolanda, "Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México" ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000

demás ciudadanos de la República y cuyo ejercicio sea compatible con las características de esta entidad como asiento de los Poderes de la Federación.

2. Que en concordancia con ese propósito debe procurarse que la Reforma Política del Distrito Federal fortalezca las instituciones de gobierno y favorezca su funcionalidad, tomando en cuenta las características urbanas, demográficas, históricas y culturales de la ciudad de México y de su entorno geopolítico, así como los derechos y potestades atribuidos por nuestro sistema constitucional a las entidades limítrofes.
3. Que la Reforma Política deberá fortalecer y garantizar el equilibrio entre los Poderes de la Federación y los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial propios del Distrito Federal y de éstos entre sí, mediante una distribución de competencias que propicie la concurrencia armónica del ejercicio de las funciones que, de acuerdo con su naturaleza, les correspondan; y que a la vez asegure la plena autonomía de cada uno de ellos respecto de los demás.
4. Que las reformas que se introduzcan al régimen de gobierno y al sistema electoral del Distrito Federal, deben preservar las decisiones políticas fundamentales y enmarcarse en los preceptos contenidos en la Constitución General de la República, particularmente en lo concerniente a la representación política por la vía de elecciones democráticas que garanticen la autenticidad, legitimidad y efectividad del sufragio popular.
5. Que la fortaleza y el perfeccionamiento de nuestro sistema representativo, como meta principal de la Reforma Política del Distrito Federal, debe complementarse con la adecuada institucionalización de corresponsabilidades ciudadanas en las decisiones de gobierno o de expedición de normas, que

conciernan en forma preponderante al interés general de la población en la entidad.

6. Que el conjunto de las propuestas para la Reforma Política del Distrito Federal, debe quedar integrado, en su oportunidad, al marco general de la Reforma del Estado, y los proyectos legislativos correspondientes serán remitidos al Congreso de la Unión, para su examen y aprobación, o según su naturaleza para iniciar el procedimiento de reformas constitucionales previstas en la Ley Fundamental.<sup>48</sup>

Una vez establecido el acuerdo para la reforma, el 1 de noviembre de 1995, se creó una comisión plural ejecutiva que fue la encargada de establecer la agenda de trabajo para la reforma política. Dicha agenda tocó los siguientes temas: elección del Jefe de Gobierno, atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, régimen de las Delegaciones Políticas, vías de democracia participativa, régimen electoral para el Distrito Federal, sistemas de coordinación metropolitana, propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública. Ahora bien, al detenerse en las atribuciones de la ARDF, se desagregaron en cinco puntos más, a saber:

- Cambio a la actual distribución de competencias respecto al Congreso de la Unión
- Régimen de facultades expresas para la Asamblea o para el legislativo federal
- Ampliación de sus facultades de iniciar reformas o leyes ante otras instancias legislativas
- Nuevas facultades en materia de designación de funcionarios ejecutivos y/o judiciales
- Nuevas propuestas sobre la integración del órgano legislativo<sup>49</sup>

Después de tres meses de negociaciones el PRI, PAN y PT capitalinos (el PRD abandonó la mesa de diálogo) llegaron a la concreción de un consenso para la reforma política del D.F., enviando un documento con los puntos alcanzados en las mesas de debate a la Secretaría de Gobernación, en donde se continuaba discutiendo la reforma electoral federal.

---

<sup>48</sup> Serrano Salazar, op cit. págs, 252-253

<sup>49</sup> Idem. págs. 256-257

La propuesta realizada por la mesa del DF, fue modificada en parte e insertada en los documentos de la reforma electoral. De acuerdo con José Woldenberg, fue el 2 abril de 1996 cuando se anunciaron las conclusiones alcanzadas en la mesa de la reforma electoral. Se trataba de un listado amplio, inclusivo y que abarcaba todos los puntos que habían formado parte del litigio electoral: 107 propuestas, 27 constitucionales y 80 legales. Era un recuento de los compromisos fundamentales para reformar con sentido democratizador la legislación electoral. Se trataba de un ambicioso proyecto de cambio en el que, sin embargo, la Secretaría de Gobernación mantenía una serie de puntos en corchetes sujetos a su opinión particular<sup>50</sup>.

### 3.3.1 Los cambios jurídicos

#### *Reforma Constitucional*

La reforma constitucional de 1996 realizada al artículo 122 constitucional estuvo enfocada más a la figura del ejecutivo local y a las delegaciones políticas<sup>51</sup> de la capital del país que al

---

<sup>50</sup> Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, págs, 398-399

<sup>51</sup> Los cambios constitucionales en esos rubros fueron; a) El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta, b) El jefe de gobierno del Distrito Federal deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del DF, o de cinco años interrumpidos para los nacidos en otra entidad; c) Deberá tener cuando menos 30 años cumplidos y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. d) La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la federación en otro ámbito territorial; e) El ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal fijará los criterios para fijar la división territorial del Distrito Federal; f) La competencia de los órganos políticos administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como sus relaciones con dichos órganos; g) Los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma directa, universal, libre y secreta; g) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos la comisión permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión, o el orden público en el Distrito Federal. h) La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso; i) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se elija en 1997, ejercerá su mandato hasta el 4 de diciembre de 2000. Para la elección de 1997 del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal se aplicara el COFIPE; j) La prohibición de acceder al Gobierno del Distrito Federal a quien hubiese desempeñado tal cargo, con cualquier carácter, deben entenderse aplicable a todo ciudadano que hay sido titular de dicho órgano, aunque lo hay desempeñado bajo distinta denominación; k) La elección de los titulares de los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito

legislativo, sin embargo, en este último se suscitaron cambios de importancia al ampliar ciertas facultades y el reconocimiento *de jure* de su capacidad legislativa.

Lo más relevante en la ampliación de las facultades legislativas consistió en:

- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de su publicación.
- Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno.

Se sucede también un cambio de nombre al órgano legislativo al ser reconocido plenamente su capacidad legislativa deja de ser Asamblea de Representantes para convertirse en Asamblea Legislativa.

A pesar de los avances antes mencionados, la Asamblea no alcanza el nivel de un congreso estatal al continuar sujeta al Congreso de la Unión en cuestiones como la aprobación del presupuesto del Distrito Federal, la promulgación del Estatuto de Gobierno y la designación de los titulares de la seguridad pública de la capital.

La reforma constitucional en el aspecto legislativo quedó corta en comparación a las propuestas planteadas por los partidos políticos en la mesa de discusión de la reforma política de la capital del país.

#### *Reforma electoral.*

En lo referente al Distrito Federal, la reforma electoral de 1996, tampoco tuvo grandes modificaciones respecto a su antecedente inmediato de 1993, puesto que en lo general

---

Federal (delegaciones políticas) deberá de ponerse en vigor el 1° de enero del año 2000; l)En 1997 las autoridades intermedias del Gobierno del Distrito Federal se elegirán en forma indirecta.

siguió conservando los mismos parámetros y hasta la cláusula de gobernabilidad se mantuvo tal cual, además de sujetarse a lo dispuesto en el COFIPE – el cual sí sufrió severos cambios-. Sólo una modificación de importancia tuvo la legislación electoral en lo referente a los órganos encargado de realizar las elecciones en la capital del país.

Se estableció que era la última ocasión en que el Instituto Federal Electoral administraría las elecciones locales del Distrito Federal, ya que se había previsto la creación de un órgano local para organizar las elecciones junto con la expedición de una ley electoral, fue así como con una reforma al COFIPE publicada el 22 de noviembre en el Diario Oficial de la Federación, se crearon los Consejos Distritales Locales que tuvieron la encomienda de contar y validar los votos de los capitalinos para elegir a sus autoridades locales, a través de 40 distritos locales y así como fijar topes de campaña para los candidatos que contendieran para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>52</sup>.

### **3.3.2 Resultados electorales e integración de la 1ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

El 6 de julio de 1997 se realizaron elecciones federales y las locales del Distrito Federal conforme al marco legislativo aprobado en 1996. La ciudadanización de los órganos directivos del Instituto Federal Electoral marcaron el fin gradual y prolongada depuración del sistema electoral y de las reglas del juego de la competencia. Los alcances efectivos de la reforma mostraron que existían garantías para la manifestación de las preferencias políticas que permitieron la legitimidad de los comicios.<sup>53</sup> Los porcentajes conseguidos por los partidos políticos en las elecciones locales de 1997 se observa en el cuadro 3. Ahora bien, concentrándose en los tres principales partidos se advierte como el PRD obtuvo el 44.2% de la votación total para elegir diputados a la Asamblea por ambos principios, el PAN ganó el 23% y el PRI alcanzó sólo el 17.6% .

---

<sup>52</sup> Ver el artículo transitorio decimoquinto del COFIPE de 1996

<sup>53</sup> Meyemberg Leycegui, Yolanda, Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México. V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de la votación obtenida por partido político en la elección de**  
**1997 para representantes a la ALDF**

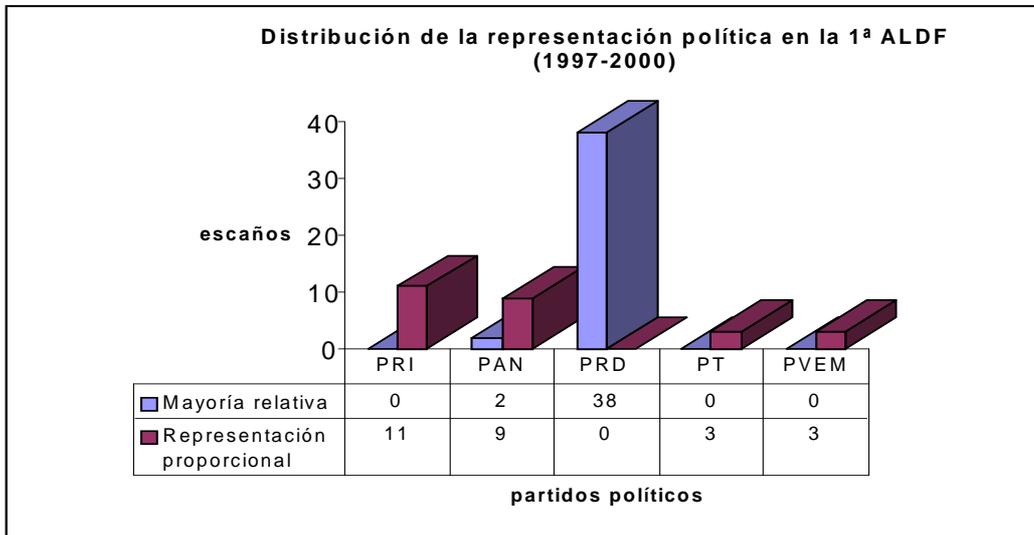
	PAN	PRI	PRD	PC	PT	PVEM	PPS	PDM
% de votación	17.6	23.1	44.2	1.7	1.6	8.6	0.3	0.5

Fuente: IFE

Las elecciones locales, tanto para Jefe de Gobierno como para diputados a la Asamblea Legislativa, fueron ganadas por el PRD. Varios fueron los factores que influyeron en este triunfo, entre los que se encuentra el voto de castigo que los electores impusieron al PRI, y las fuerzas clientelares del PRD que a través de los años había forjado en zonas populares. Ahora bien, en la composición de la Asamblea el Partido de la Revolución Democrática ganó 38 escaños de mayoría relativa con lo que obtuvo el 57.57%, es decir, alcanzó la mayoría absoluta de la Asamblea aún sin tener diputados de representación proporcional.

Por lo que respecta al resto de los partidos, la votación obtenida por estos quedó muy por debajo de lo alcanzado por el PRD. Así vemos como el PAN ganó solo dos escaños de mayoría relativa y nueve de representación proporcional, con lo que tuvieron el 16.6% de la representación total de la Asamblea. Caso significativo y relevador del proceso de transición que vivió la capital de la República fue la derrota del PRI, quien luego de tener en las tres Asambleas anteriores la mayoría en el órgano legislativo, bajó del 1° al 3° lugar en la votación, consiguiendo solamente 11 diputados de representación popular obteniendo, al igual que el PAN, el 16.6% de la composición total de la Asamblea. Finalmente de los partidos pequeños que compitieron en estas elecciones el PVEM y el PT consiguieron, cada uno, 3 escaños de representación proporcional, lo que simbolizó el 4.54% de la representación en el recinto legislativo. Los partidos Popular Socialista y Demócrata Mexicano no obtuvieron el 1.5% de la votación por lo que no consiguieron representación alguna en la ALDF.

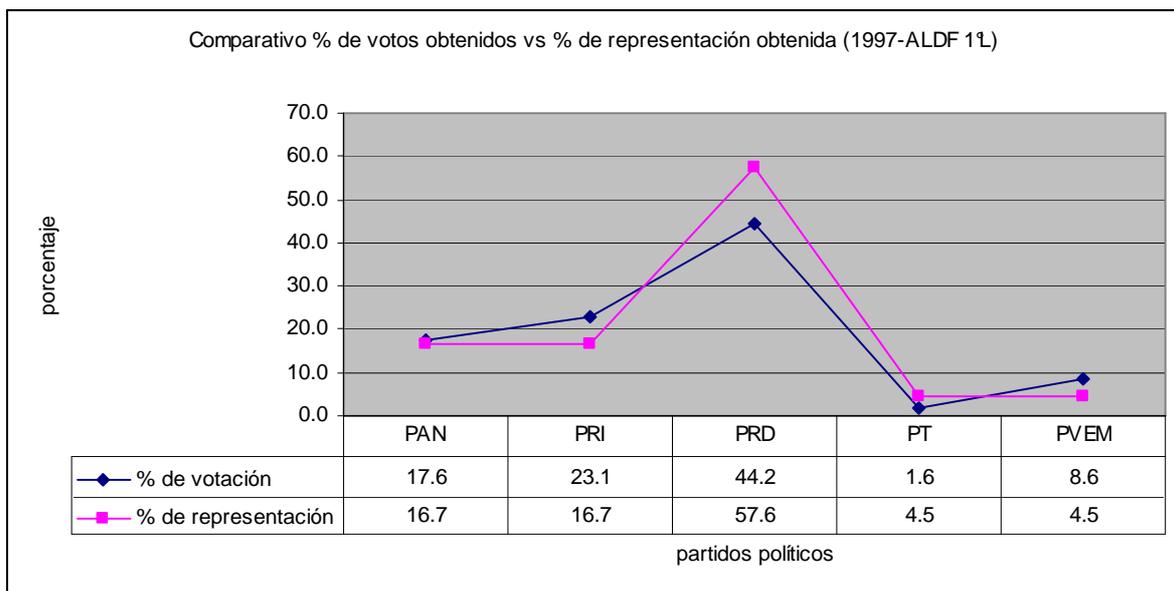
**Grafica 7**



Fuente: ALDF

En la gráfica 8 se muestra nueva cuenta la comparación entre los porcentajes de votación y representación obtenidos por los partidos políticos , distinguiéndose que en esta ocasión las diferencias porcentuales son variadas en todos los casos: el PAN tiene una diferencia de 1 punto porcentual , el PRI de siete puntos, el PRD de trece, el PT de 3, y el caso de PVEM es excepcional ya que se presenta una subrepresentación de 4 puntos porcentuales

**Gráfica 8**



### **3.4 La reforma electoral de 1999 y las legislaturas 2ª y 3ª del la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

En febrero de 1998 el gobierno de la Ciudad de México y la fracción parlamentaria del PRD en la ALDF, invitaron al resto de los partidos políticos a establecer negociaciones para concretar una reforma política del Distrito Federal con el objetivo de iniciar el debate y la reflexión para construir un escenario que hiciera posible la plena democratización de la ciudad a partir de la expedición de una ley de participación ciudadana y una legislación electoral propia. Para llevar esta labor a cabo se estableció una mesa central en donde quedaron representados el gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaria de Gobierno, Rosario Robles, quien coordinaría la mesa; el PRD fue representado por Armando Quintero, presidente de dicho partido en el DF y Martí Batres, coordinador de la fracción del mismo partido en la Asamblea; en lo que respecta al PRI, sus representantes fueron Manuel Aguilera, presidente de dicho partido en el DF y Oscar Levín, vice-coordinador de la fracción del PRI en la ALDF; por el PAN estaban Gonzalo Altamirano, presidente de su partido en el DF y Miguel Hernández, coordinador de la fracción albiazul en el Asamblea; por lo que respecta al PVEM este estuvo representado por Emilia Gómez y Sara Isabel Castellanos, presidenta de dicho partido y coordinadora de la fracción del partido en comento, respectivamente; para concluir la representación del PT estuvo en manos de Alberto Nava y José Narro<sup>54</sup>.

Adicionalmente, se establecieron 3 mesas en donde se discutieron tres temas específicos que conformaban la reforma política, a saber: ley electoral, ley de participación ciudadana y la organización jurídica y política de la capital. La primera mesa tuvo como coordinador a Leonel Godoy, subsecretario de Gobierno del DF y como secretario técnico a Jaime González Graff; en la mesa donde se discutió acerca de la participación ciudadana se encontraba a cargo de Carlos Imaz como coordinador y José Agustín Ortiz Pinchetti, como secretario técnico; y finalmente la tercer mesa se encontraba coordinada por Pedro Etienne

---

<sup>54</sup> Alejandro, María de Jesús, "Bitácora política", en Asamblea, 2ª época, volumen 1, número 5, págs. 27-28

y Manuel González Oropeza como secretario técnico, todas las mesas contaban con dos representantes por partido.

Las negociaciones respecto a los asuntos antes mencionados duraron casi un año, las cuales no estuvieron exentas de tropiezos, posiciones encontradas y abandono de las mismas, sobre todo de los representantes del PRI. Las propuestas que presentaron el PAN y el PRD estaban encaminadas a que el Distrito Federal se convirtiera en el estado 32, lo que modificaría la organización político-jurídico de la Asamblea y de las delegaciones quienes cambiarían a ser un congreso local, el primero y municipios los segundos. Esto era en la mesa de la organización jurídico política, en la mesa de la ley electoral no había tanto disenso lo que facilitó llegar a la conformación de un código electoral consensuado.

Para diciembre de 1998 las conclusiones de las mesas habían sido entregadas a la ALDF y esta se dispuso a aprobarlas. Con respecto a la materia electoral, María de Jesús Alejandro nos señala:

En sesión de la Asamblea Legislativa del 15 de diciembre se presentó la iniciativa del Código Electoral, que establece la creación de partidos locales, agrupaciones políticas y de un tribunal electoral capitalino.

Los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM presentaron 18 objeciones a varios artículos de esta histórica ley para la Ciudad de México, ya que nunca había existido una instancia de esa naturaleza en nuestra capital.

El Código Electoral establece la obligación de los partidos políticos que rebasen los topes de campaña serán sancionados con la anulación de su votación... (además) de establecer la obligación de postular un máximo de 70% de candidatos varones y un 30% de mujeres.

(Se crea) el Instituto Electoral de DF que estará presidido por un Consejo General, integrado por el consejero presidente y seis consejeros con derecho a voz y voto, que duraran en su encargo siete años, improrrogables.

... el Instituto Electoral del DF también organizará las elecciones del año 2000 para jefe de Gobierno, diputados locales y delegados políticos.

La nueva legislación también señala que el Consejo General del Instituto Electoral del DF destinará parte de su presupuesto para la contratación de tiempo en estaciones de radio y televisión, con cobertura en la ciudad, y regular el derecho de réplica y aclaración por información de los medios de comunicación, en un procedimiento expedito que concluirá con una resolución con calidad de recomendación.<sup>55</sup>

Una vez aprobada la iniciativa en el pleno, con modificaciones realizadas por los partidos políticos, y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la capital de la República entró a una nueva etapa en su vida política al contar con una ley y organismo electoral independientes del poder federal.

### **3.4.1 Cambios legales**

Resultado de las mesas de negociación se pudo concretar una nueva ley electoral. El Código Electoral del Distrito Federal quedó conformado según se indica a continuación:

- Libro primero. De la integración de los órganos de Gobierno del Distrito Federal.
- Libro segundo. De las asociaciones políticas.
- Libro tercero. Del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Libro cuarto. Del Registro de Electores del Distrito Federal.
- Libro quinto. De los procesos electorales y de participación ciudadana.
- Libro sexto. De la jornada electoral, cómputos y nulidades.
- Libro séptimo. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Libro octavo. Del Sistema de Medios de Impugnación.

---

<sup>55</sup> Alejandro, María de Jesús, Bitácora política, en Asamblea, 2ª época, volumen 1, número 15, págs. 23-25

En el primer libro encontramos las disposiciones legales para acceder a cualquiera de los puestos de elección popular en la ciudad; Justo en este libro se encuentra ( de manera indirecta) aún la cláusula de gobernabilidad, para ser específicos es en el artículo 13 de este libro donde aún observamos la permanencia de la cláusula de gobernabilidad que nos remite a su vez al artículo 37, párrafo IX, base b del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el cual dice:

b) Al partido político que por su solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional . La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.
- b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.
- c) Para el caso de que los dos partidos políticos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.<sup>56</sup>

Como se puede observar, la cláusula de gobernabilidad queda como remanente del sistema autoritario que convive con aspectos democráticos, aunque ahora, al contrario que en la década de los ochenta éstos son mayoría en la legislación electoral.

---

<sup>56</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México 1999. págs 25-27

Ahora bien, en lo que respecta al segundo libro, aquí se establecen los requisitos para que una agrupación política local pueda ser registrada, así como de los frentes, coaliciones y fusiones. El libro tercero habla sobre el órgano electoral de la capital, estableciendo su organización, requisitos para ser consejeros, atribuciones y facultades de este órgano. En cuanto al cuarto libro, se establece las bases para el registro de electores del Distrito Federal y del Servicio Profesional Electoral de dicho instituto. El quinto libro habla sobre las etapas del proceso electoral y las disposiciones que se tienen que cumplir antes de la jornada electoral. El libro sexto se establecen los parámetros que deben de presentarse durante la jornada electoral y la forma en que se deben de realizar los cómputos distritales, y las causales pueden dar origen a nulidad de la votación. Los libros séptimo y octavo se abocan a cuestiones de derecho electoral procesal, es decir el órgano encargado de procurar justicia electoral en el DF y el Sistema de Medios de Impugnación en el ámbito local.

#### **3.4.2 Resultados electorales e integración de la 2ª y 3ª Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000-2006).**

Bajo estos parámetro legales se han realizado las elecciones para conformar la ALDF en sus dos últimas legislatura, una se llevó a cabo el 2 de julio de 2000, y la última el 6 de julio del 2003.

Los porcentajes de votación obtenidos por los partidos políticos en las elecciones para diputados a la Asamblea que se realizaron en el 2000 (cuadro 4), muestran que una representación política plural, por primera vez en la historia de la Asamblea, al contar los tres principales partidos con un número casi similar de escaños parlamentarios, resultado de varios factores, ente los que se puede mencionar, una alta votación hacia al PAN y el PVEM por el efecto de la campaña para presidente de Vicente Fox alcanzando un 35% del total de la votación, la errónea estrategia de alianzas del PRD con partidos pequeños, quienes se colgaron del éste para no perder el registro, lo que finalmente tuvo como consecuencia la pérdida de votos –obteniendo el 31% de la votación- y de espacios parlamentarios para el PRD y, mientras que el PRI obtuvo 22%.

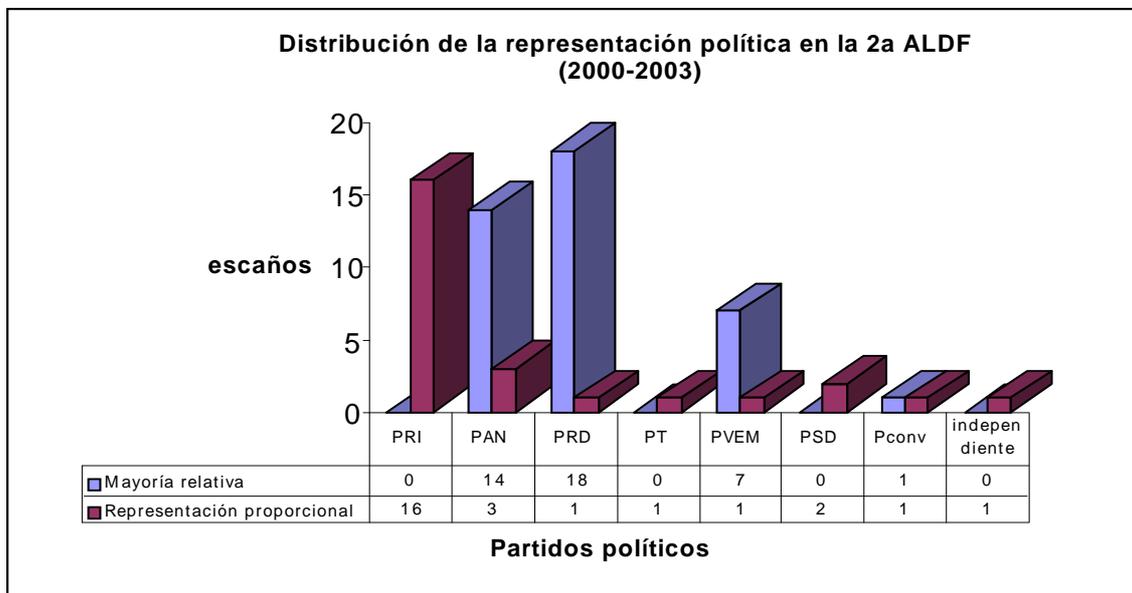
**Cuadro 4**  
**Porcentaje de la votación obtenida por partido político en la elección de**  
**2000 para representantes a la ALDF**

	PAN	PRI	PRD	PT	PCONV	PVEM	PARM	PDS
% de votación	35.2	22.1	31	1.7	0.5	35.2	0.8	4.9

Fuente: IEDF

Como se puede observar en la gráfica 9, el PRI obtuvo 16 diputados de representación proporcional con lo que consiguió el 24.2% de la representación en la composición de la Asamblea, mientras que el PAN ganó 14 escaños de mayoría relativa y 3 de representación proporcional, lo que suman un total de 17 lo que les permitió contar con un 25.7% de representación en el recinto legislativo; mientras que el PRD consiguió 18 escaños de mayoría relativa y uno de representación proporcional obteniendo el 28.78% en la composición de la ALDF; por su parte el PVEM consiguió siete escaños de mayoría relativa y uno de representación proporcional lo que llevó a conseguir, por primera vez en la historia de este partido un 12% de representación en el recinto.

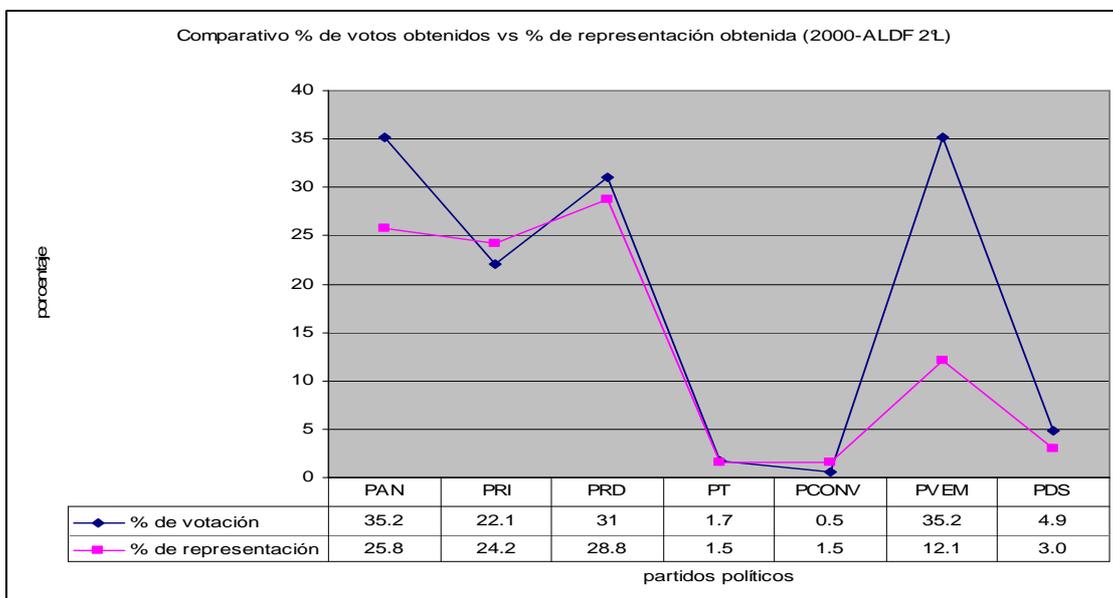
**Gráfica 9**



Fuente: ALDF

En esta ocasión la comparación entre los porcentajes de votación y de representación que los partidos políticos obtuvieron en las elecciones locales del 2000, muestra un comportamiento distinto (ver gráfica 10) que en las elecciones precedentes. Dos son los casos a resaltar aquí. El primer caso es la subrepresentación del PAN con menos diez puntos porcentuales y la sobrerrepresentación del PVEM con veintitrés puntos porcentuales que se debió a la alianza de los partidos antes señalados que realizaron para estas elecciones y como se puede observar fue una decisión poco afortunada para Acción Nacional; el segundo caso es la equidad del resto de los partidos en cuanto a su porcentaje de votación y de representación.

**Gráfica 10**



En cuanto a las elecciones de 2003 en el cuadro 5 se observa que el PRD volvió a recuperar el nivel de votación que tuvo en 1997 al conseguir el 43.3% de los votos totales, mientras que el PAN bajó al 25.3% de obtención de sufragios y el PRI sólo consiguió el 11.5% de votos.

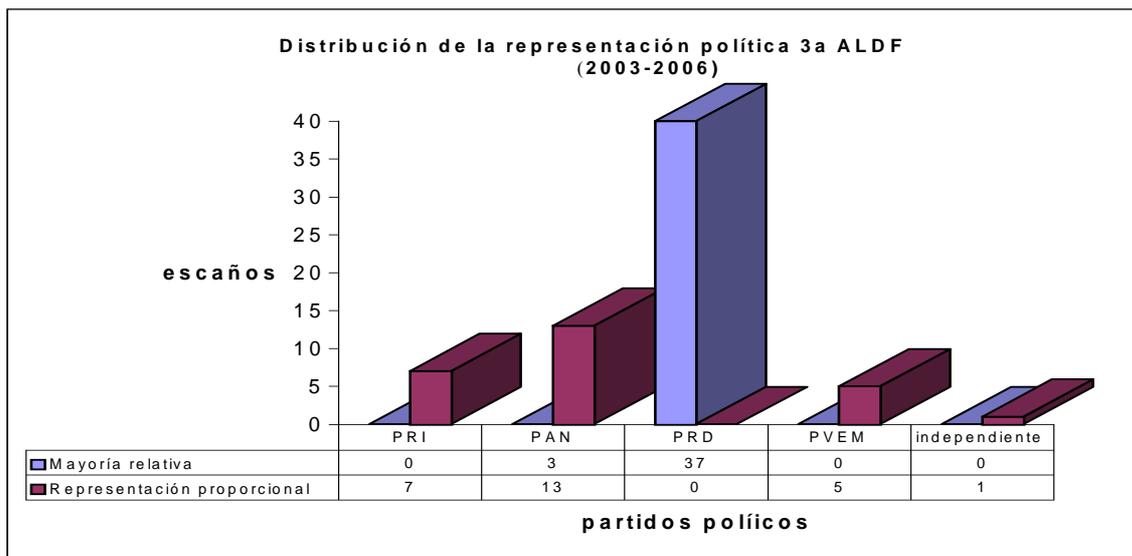
**Cuadro 5**

**Porcentaje de la votación obtenida por partido político en la elección de 2003 para representantes a la ALDF**

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PCONV	PSN	PAS	PMP	PLM	PFC
% de votación	25.03	11.53	43.31	1.36	8.71	1.73	0.35	0.49	2.41	0.55	0.69

Las elecciones en comento dieron como resultado una Asamblea con un predominante mayoría perredista, tal como se puede observar la gráfica 11. Ésta nos muestra, el PRD logró una recuperación sustantiva al obtener los 40 escaños de mayoría relativa, lo que significa el 60.6% del total de la composición de la representación política en el órgano legislativo y contando con la mayoría absoluta de este órgano, lo que le permite aprobar de manera solitaria en los asuntos que así lo requieran<sup>57</sup>. Por otra parte, el PAN obtuvo 13 curules de representación proporcional -también gracias al efecto Fox, pero que ahora operó en su contra- obteniendo el 19.69% de la representación política; mientras que el PRI ganó únicamente 7 escaños de representación proporcional, lo que es equivalente a 10.6% del total del órgano legislativo, y el PVEM volvió a conseguir 5 escaños de representación proporcional obteniendo así el 7.5% de la representación política en la composición de la ALDF.

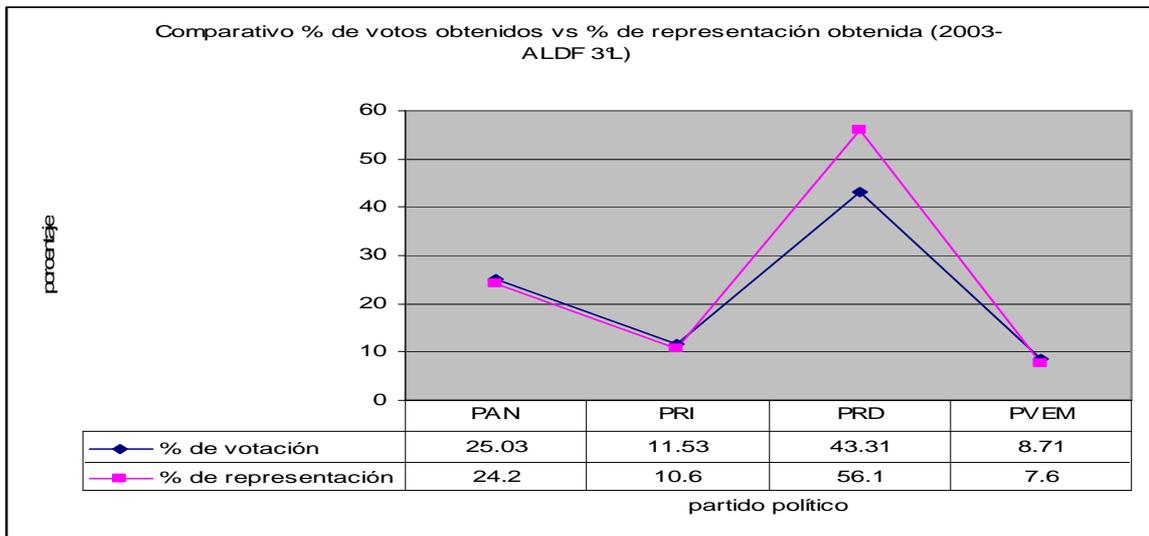
**Gráfica 11**



Fuente: ALDF

En la gráfica 12 observamos que la diferencia entre los porcentajes de votación y de representación muestran que es el PRD obtuvo mayor número de votos es quien tiene una sobrerrepresentación de trece puntos porcentuales, mientras que para el resto de los partidos la diferencia es de sólo un punto porcentual.

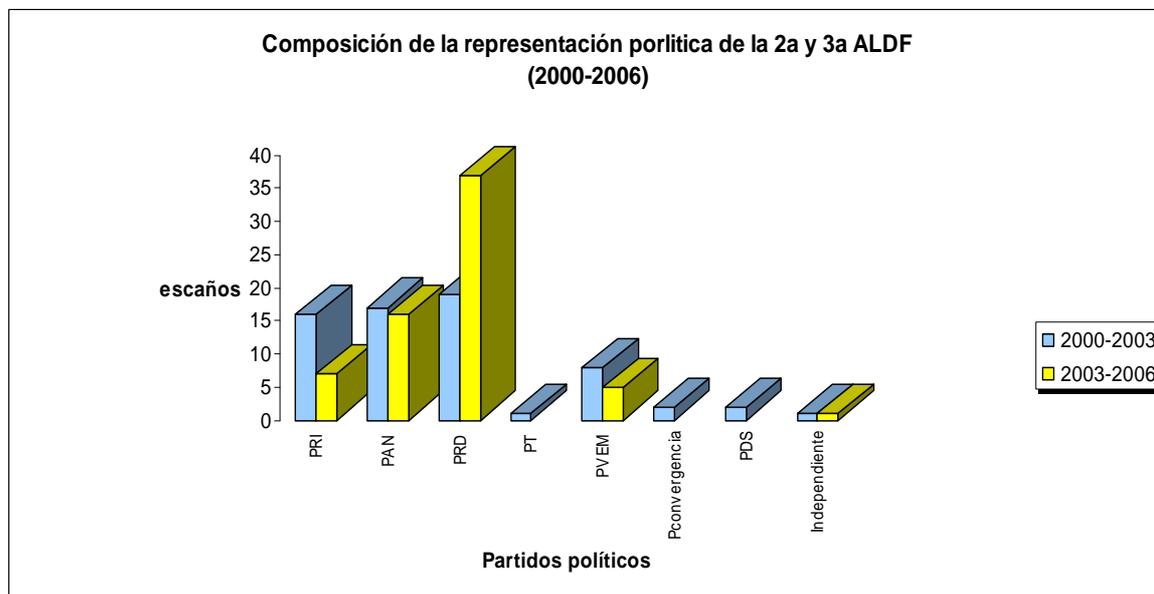
**Gráfica 12**



Ahora bien, en la gráfica 13 se presenta un comparativo entre las dos últimas legislaturas se puede dar cuenta de las diferencias en la composición de la representación política de la asamblea entre ambas legislaturas, que se realizaron bajo un mismo marco legal. Si comparamos esta gráfica con la gráfica 4 donde se contrasta la 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup> Asamblea de Representantes, que al igual que las dos últimas legislaturas de la ALDF, su composición estuvo sujeta a un mismo marco legal, la diferencia es contundente: leyes competitivas y democráticas permiten la pluralidad en igualdad de condiciones para la competencia de partidos, leyes autoritarias sólo permiten la representación corporativa y un poco de pluralidad.

<sup>57</sup> Se puede suponer que la obtención de tal porcentaje de votación se pudo haber debido a la política social implementada por Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal en ese entonces.

Gráfica 13



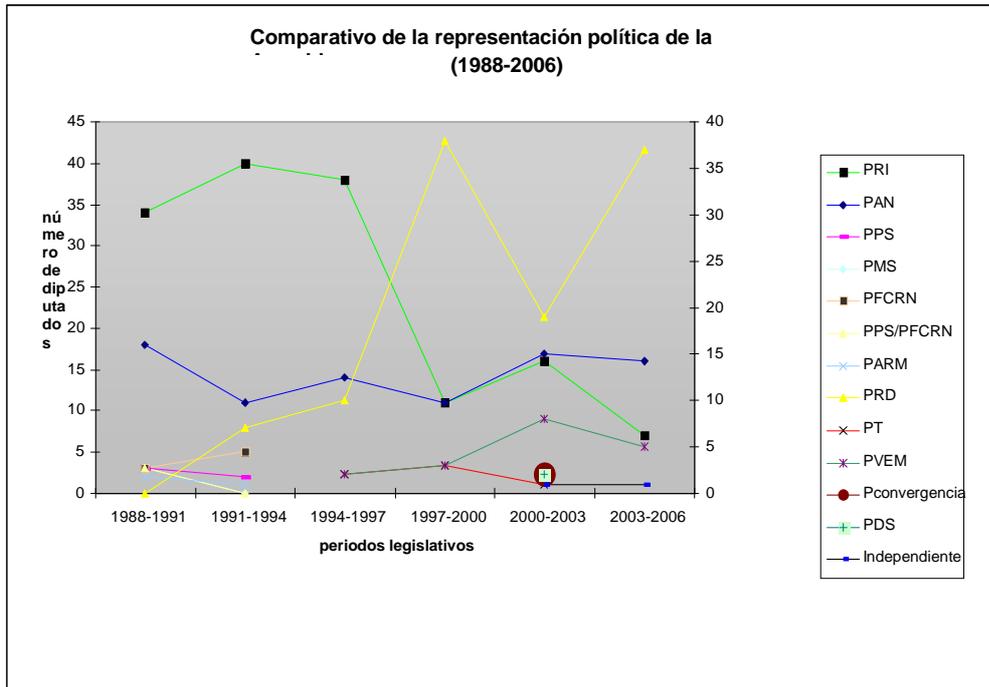
Fuente: ALDF

En la gráfica 14 muestra un comparativo de la composición de la representación política de la Asamblea a lo largo de su historia, la cual abarca de 1988 a 2006, son en total seis legislaturas. En ella podemos observar el mantenimiento del PRI como primera fuerza durante las tres primeras legislaturas, de 1988 a 1997, que correspondieron a leyes electoral que favorecían la composición corporativa del poder, y su declive a partir de 1997 cuando las elecciones se realizan bajo un marco electoral democrático. También observamos como el PRD, desde su surgimiento y aparición en las contiendas políticas va en crecimiento, a excepción de la 2ª Asamblea Legislativa, donde bajó su nivel de representación. En cuanto al PAN observamos que su representación se ha mantenido, más o menos, en un mismo nivel variando ligeramente. Y en lo que respecta al PVEM, que comenzó a participar a partir de 1991 su representación ha ido en ascenso. Con respecto a la participación de otros partidos, su representación ha sido intermitente ya sea porque desaparece, o bien, no alcanza la barrera legal necesaria para poder acceder a la representación de la Asamblea.

En conclusión, se puede decir que la representación política de la capital, una vez que se recuperó ha reflejado la transición de un régimen autoritario con una representación corporativista abrigada por leyes ad hoc, donde el partido hegemónico tenía garantizada la

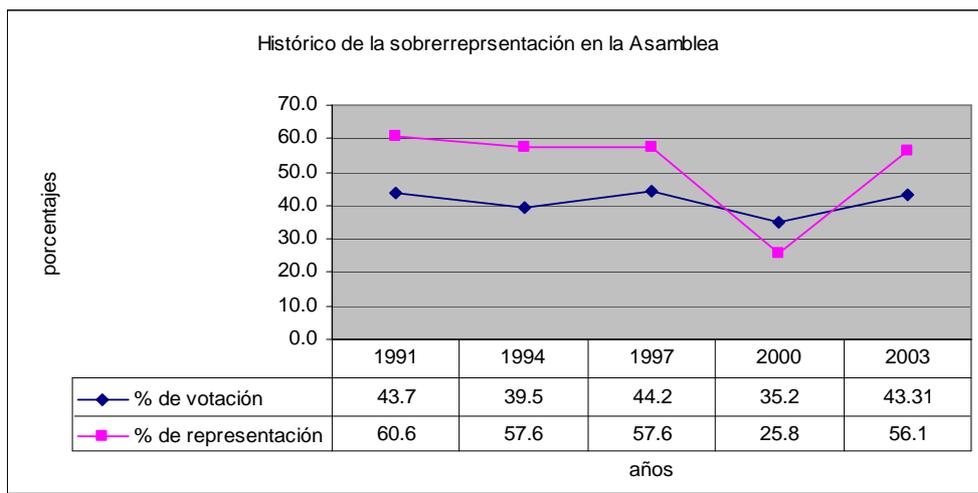
mayoría absoluta, a un régimen democrático donde el marco jurídico permite que la competencia entre los partidos sea la que regula la composición de esta. A pesar de este gran avance, se pudo observar a lo largo del presente capítulo que históricamente la mayoría de los casos existe una sobrerrepresentación en la Asamblea de 10 a 20 punto porcentuales del partido que obtiene el mayor número de votos (ver gráfica 15).

**Gráfica 14**



Fuente: ALDF

**Gráfica 15**



## A modo de conclusión

82

Después de haber realizado este recorrido teórico e histórico sobre la representación política en la Ciudad de México, resulta importante resaltar varios de los avances que se han obtenido a partir de la aparición de un órgano legislativo de la Ciudad de México en 1988.

Como se revisó en el transcurso del trabajo la capital de país tiene un carácter jurídico-político *sui generis*, a demás de concentrarse en él la mayor parte de la vida política, económica y, cultural del país desde que nació como estado independiente, lo que le ha acarreado beneficios, también ha tenido sus desventajas. Una de ellas es que los ciudadanos de la capital han gozado de menos derechos que sus iguales en el resto de las entidades federativas, ya que ha estado sometida la ciudad durante casi toda su historia a los vaivenes políticos de las fuerzas políticas federales y, en algún momento también por fuerzas militares. Es por ello un gran avance en los derechos de los capitalinos que después de 174 años en que los habitantes de la ciudad eran meros espectadores de la realidad política local, en menos de 20 años los ciudadanos de la capital dejaron de ser observadores para ser actores en la toma de decisiones que afectan a la urbe.

Así también, es importante resaltar como en estos últimos 18 años la misma representación política ha vivido un proceso de transición al convertirse de una representación corporativa constreñido a un órgano político que sólo podía reglamentar bandos y ordenanzas a una representación democrática donde los diputados pueden legislar y pedir cuentas a los gobernantes. Dentro de todas las reformas que involucraron a este órgano legislativo, es la

reforma de 1993 el parteaguas en su breve vida al reconocérsele la capacidad a sus miembros de crear leyes para la ciudad.

Los cambios en cuanto a la composición de la representación política que ha vivido la Asamblea en los últimos 18 años permiten observar como se ha realizado el proceso de transición un modelo autoritario de representación política en donde las leyes en la materia estaban diseñadas para que un partido pudiera conservar el control del órgano legislativo –tal y como se observó en las primeras dos legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la 1ª legislatura de la ARDF-, y como conforme se avanzaba hacia la democracia esta se iba modificando según las preferencias del electorado ya fuera teniendo una mayoría fuerte de un solo partido político –como es el caso de las legislatura 1ª y 3ª de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), o bien, la composición plural de la misma –tal y como sucedió en la 2ª ALDF.

Definitivamente, los ajustes legales que se han realizado en la Constitución, y la creación de nuevas legislaciones que reflejan años de discusiones, acuerdos y desacuerdos de las fuerzas políticas de la capital que han cambiado sustancialmente la faz política de la capital ganado al poder el reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país, los cuales durante muchos años habían, simplemente, desaparecidos. Como se revisó fueron arduos 18 años de cambios que fructificaron en beneficios para la ciudad y sus habitantes.

Sin embargo, a pesar de haber dado importantes pasos democratizadores no se ha ganado aún totalmente la lid contra los resabios centralistas y autoritarios que ha caracterizado a nuestro sistema político durante buena parte de los años. Quedan aún muchos pendientes, entre los que podemos mencionar la continuación de los debates teóricos y políticos, así como negociaciones para que el Distrito Federal pueda homologarse con el resto de las entidades federativas. Se ha logrado mucho en casi 20 años, los partidos políticos que antes eran de oposición han jugado un papel muy importante en ello, sin embargo al parecer se ha terminado la fuerza cuando uno de ellos accede al poder local, ¿o es que sólo se pretendía eso, llegar al poder?

Otro pendiente también es la eliminación de la cláusula de gobernabilidad del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal, al ser un resabio autoritario que solamente produce mayorías artificiales las cuales son innecesarias en un régimen democrático donde se da la competencia de partidos, además de que el DF es el único que aún mantiene ese precepto en sus leyes.

Finalmente, y un poco más ambiciosos, sería necesaria una evolución práctica y teórica en que la representación política, que se da a través de los diputados, deje de representar a la “nación”, puesto que al fin de cuentas representa a los intereses de los partidos políticos<sup>84</sup> que representen realmente a los intereses de los ciudadanos que votaron por ellos.

Los retos que quedan por tomar son importantes, tanto como los que hace 20 años tenían los legisladores y los partidos políticos en los 80.

## Bibliografía

85

Alejandro Quiroz, María de Jesús, “Bitácora política”, en *Revista Asamblea*, 2ª época, volumen 1, número 5, págs. 27-28

\_\_\_\_\_, “Bitácora política”, en *Revista Asamblea*, 2ª época, volumen 1, número 15, págs. 23-25

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas . Ed. Cal y Arena, México, 2000

Cotta, Maurizio, “*Parlamentos y representación*” en Pasquino, Gianfranco et al, Manual de Ciencia Política, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1996, págs. 480

Dahl, Robert A. La Poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos. Madrid. 1989

Mellado Hernández, Roberto. La Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. Ed. Plaza y Valdes, México, 2001 Pp.174

Meyemberg Leycegui, Yolanda, “Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México”, Ponencia presentada en el V Congreso

Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000

Morlino, Leonardo. *Los autoritarismos*, en Pasquino, Gianfranco et al, Manual de Ciencia Política, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1996

Nohlen , Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000

Peschard, Jacqueline. “Una Reforma Para la Ciudad Capital” en *El Cotidiano*, número 54, Mayo 1993.

Ramos Espinosa, Ignacio y José Herrera. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1991

Sartori, Giovanni, Representación, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ed. Aguilar, 1979, Vol.9

Serrano Salazar, Oziel. La reforma política del Distrito Federal. Ed Plaza y Valdes. México, 2001

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Partido Revolucionario Institucional, México, 1987

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. IJ-UNAM, México, 1990

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1991

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ed. Secretaria de Gobernación, México, 1996

Código Electoral del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2003

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 1999.

Diario Oficial de la Federación, Secretaria de Gobernación , 10 de agosto de 1987 Decreto por el que se reforma la fracción VI del Artículo 73 constitucional, Artículo 89 fracciones II y VII y el artículo Séptimo Transitorio, .

Decreto por el que se adiciona el Código Federal Electoral con libro Noveno, en Gaceta del Departamento del DF. 21 de enero de 1988

### **Páginas web**

<http://www.bibliojuridica.org>

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.iedf.org.mx>