

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA.

UNIDAD IZTAPALAPA.

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.

227388

**ESTATUS JURÍDICO-POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL: ENTRE EL PODER  
PRESIDENCIAL Y LA LUCHA POR SU AUTONOMÍA (1824-2000).**

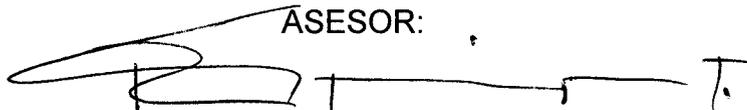
ERICK ANTONIO OCHOA.

MATRÍCULA: 95325621.

PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA.

ASESOR:



RICARDO ESPINOZA TOLEDO.

LECTOR: PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ.

MÉXICO, D.F. 8 DE ABRIL DE 2001.

117332

INTRODUCCIÓN.	3
<u>CAPÍTULO I: LA SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL: DE SU CREACIÓN A LA CARTA MAGNA DE 1917 (1824-1917).</u>	6
1.1: <i>La creación del Distrito Federal en 1824.</i>	
1.2: <i>La dinámica constitucional del Distrito Federal entre 1836 y 1903.</i>	
1.3: <i>Revolución mexicana y ordenamiento constitucional (1910-1917).</i>	
<u>CAPÍTULO II: EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL: EL CONTROL DEL PRESIDENCIALISMO (1928-1976).</u>	28
2.1: <i>La creación del Departamento del Distrito Federal en 1928: antecedentes y reforma institucional.</i>	
2.2: <i>La organización corporativa del Distrito Federal (1929-1966).</i>	
2.3: <i>La dinámica vecinal del Departamento del Distrito Federal (1970-1976).</i>	
<u>CAPÍTULO III: DISTRITO FEDERAL: ESTATUS JURÍDICO Y REFORMA POLÍTICA. LOS PRIMEROS AÑOS (1977-1991).</u>	54
3.1: <i>El referéndum y la iniciativa popular. La reforma política de 1977.</i>	
3.2: <i>1985. El sismo que derrumbó instituciones. Antecedentes, acciones y consecuencias (1982-1987).</i>	
3.3: <i>Asamblea de Representantes y elecciones: los incipientes pasos de la autonomía local (1988-1991).</i>	
<u>CAPÍTULO IV: EL DISTRITO FEDERAL: LOS CAMINOS DE SU AUTONOMÍA (1993-2000).</u>	79
4.1: <i>El plebiscito ciudadano y la reforma política (1993-1995).</i>	
4.2: <i>La reforma política de 1996, Estatuto de Gobierno y elecciones.</i>	
<u>CONCLUSIONES.</u>	117
<u>BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS.</u>	123

## INTRODUCCIÓN.

La correlación de poderes federales y autoridades locales en el Distrito Federal ha tenido distintos niveles de autonomía y subordinación políticas. La dimensión histórica de esa correlación puede verse configurada en sus procesos institucionales – reglas escritas y no escritas – que determinan la conducción política de sus sujetos. Para este caso, sobre todo nos interesa describir y analizar la proyección general de estos procesos que han tipificado las formas locales de organización jurídico-políticas y su impacto en las instancias de participación y representación políticas.

Este es un trabajo de investigación de síntesis y como tal no refiere a situaciones muy detalladas. Una revisión general del estatus jurídico a través de sus disposiciones constitucionales, leyes y reglamentos internos con la particularización de sus formas sí es indispensable. Mas allá del juridicismo, esta investigación pretende incorporar algunos elementos teóricos de la ciencia política y de la sociología urbana.

Por mis inclinaciones intelectuales hago especial énfasis a la historia política y, aunque en la ciencia política actual hay quienes la consideran prescindible, ello ha permitido rastrear las simetrías del poder local desde su origen en 1824 y hasta 1917: el Presidente de la Unión como máxima instancia, la falta de representación y participación políticas, la fragilidad de las instituciones en formación y la sucesión convulsa de titulares ejecutivos, etc. La pregunta fundamental es: ¿cómo se configuró la relación entre poderes y autoridades a través de los vaivenes políticos del siglo XIX y hasta el fin de la etapa armada de la revolución mexicana? Este es el contenido del primer capítulo, cuyo análisis incluye una revisión general del constitucionalismo mexicano respecto al D.F.

En la historia política local, la creación del Departamento del Distrito Federal condicionó la dinámica democrática de sus procesos a la arbitrariedad del Ejecutivo Nacional, eje de la pirámide de lealtad y de subordinación políticas. De 1928 a 1977 el Presidente propuso, dispuso e impuso su arbitrariedad sin incorporar elementos básicos de la participación ciudadana democrática. Para

hacer alusión a la construcción del consenso político y a la gobernabilidad del D.F. hay que referirse al desarrollismo económico, al corporativismo y al gestionalismo políticos, a la capacidad del "partido oficial" para aglutinar fuerzas políticas. ¿Cómo funcionaba esa maquinaria política casi perfecta? ¿Cuándo comienza la crisis de la hegemonía política local? ¿Quiénes son los principales opositores del régimen? A estas preguntas procura responder el capítulo segundo y para ello hemos recurrido a explicaciones causales de la sociología urbana y de sus procesos políticos.

Con la aparición de figuras de participación ciudadana como el referéndum y la iniciativa popular en 1977, las expectativas del cambio político aumentaron. Era un hecho que la crisis estudiantil de 1968, el reforzamiento gradual de organizaciones políticas y movimientos sociales autónomos, la crisis económica del modelo desarrollista y la crisis electoral de 1976, habían expuesto la fragilidad del arreglo institucional corporativo y prebendario. ¿Qué tanto influyeron la respuesta tardía gubernamental durante el sismo de 1985? ¿Cómo evaluó la sociedad civil la ausencia de autoridades representativas? ¿Qué implicaciones tuvieron la creación de la Asamblea de Representantes y las elecciones presidenciales de 1988 sobre la legitimidad de las instancias federales? El capítulo tercero analiza las dimensiones del cambio a partir de la estrecha vinculación sociedad civil, resultados electorales, crisis de legitimidad, vigencia del régimen jurídico-político.

Ante la aparición de las reformas políticas de 1993 y de 1996, el estatus del D.F. cambió radicalmente. De departamento administrativo a entidad federativa, de preeminencia presidencial incondicionada a elección directa del titular ejecutivo local, de Asamblea reglamentaria a Asamblea que legisla en algunos ámbitos, de Consejo Consultivo a consejos vecinales. ¿Cómo evaluar en su dimensión histórica la naturaleza de estos últimos cambios? ¿Cuáles fueron las condiciones generales del arreglo político entre partidos? ¿Cuántas competencias federales limitan el ejercicio democrático y responsable de sus autoridades locales? ¿Quiénes gobiernan al D.F.? Con una relevancia al estudio jurídico, al comportamiento electoral y a las referencias discursivas de los actores políticos

## **CAPÍTULO I: LA SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL: DE SU CREACIÓN A LA CARTA MAGNA DE 1917 (1824-1917).**

Las transformaciones constitucionales del Distrito Federal durante los años 1824-1917 tuvieron un curso azaroso y controvertido. Su propia dinámica jurídica inestable deriva de las condiciones críticas de un país en formación: federalismo-centralismo-federalismo se suceden frecuentemente durante el Siglo XIX. La dimensión local del D.F. habría de subordinarse a los vaivenes políticos nacionales, en algunos casos, de modo burdo y grosero. ¿Cómo se expresó en términos constitucionales esta subordinación? ¿Qué efectos tendría sobre la autonomía del D.F.? ¿Cuál fue la naturaleza jurídica del D.F. durante este periodo? ¿Hubo cambios sustanciales en la época del General Porfirio Díaz? ¿Qué implicaciones tuvieron las modificaciones constitucionales de 1917 sobre el régimen jurídico del D.F.? Imprescindible en lo absoluto es el análisis constitucional del D.F. durante el S. XIX hasta fines de la segunda década del S. XX para configurar un panorama histórico, jurídico y político general que permita derivaciones analíticas más precisas.

### *1.1: La creación del Distrito Federal en 1824.*

En general la historia política del México del S. XIX es un ejemplo de sucesión continua de Ejecutivos nacionales y jefes políticos del D.F., bajo cualesquiera denominación. Entre 1823 y 1900, sea bajo organización colegiada o personal, hubo 76 presidentes nacionales, lo cual nos lleva a una frecuencia de casi un presidente por año. En el mismo periodo, para el caso del D.F. - llámense gobernadores, comandantes militares, etc. - hubo 94 jefes políticos, es decir 1.22 por año, o bien, poco más de 6 jefes cada 5 años.<sup>1</sup>

Al término de la guerra de Independencia, se reconocía la importancia de la Ciudad de México como capital del país, a pesar de ser capital de la Provincia de México. Por disposición de la Constitución de Cádiz en 1812 - que figuró por su

---

<sup>1</sup> Véase DDF. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, INEHRM, 1987, p. 68-74.

vigencia durante 1812-1814 y 1820 - se creó la figura del Jefe Político (Art. 324), autoridad que mediaba entre el ayuntamiento y el virrey, cuyo apoyo en el gobierno lo completaban el Intendente (Art. 326) y la Diputación Provincial, esta última conformada por siete diputados y con facultades para intervenir y aprobar el repartimiento a los pueblo sobre sus contribuciones, velar por la buena inversión de los fondos públicos, cuidar el establecimiento de ayuntamientos donde correspondiese, dar parte al gobierno de los abusos sobre la administración de rentas públicas, entre otras (Art. 335).

Los ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el Jefe Político y en su defecto por el alcalde (Art. 309), su composición numérica variaba en proporción al vecindario (Art. 311) y bajo su control se encontraba la fuerza de la seguridad pública, el cuidado de obras, etc. (Art. 321).<sup>2</sup>

La historia constitucional del Distrito Federal, desde su creación y hasta años recientes, ha estado marcada, con diferentes grados de fuerza, por 3 rasgos fundamentales:

- 1) La preeminencia de un Ejecutivo fuerte en las decisiones del ámbito local.
- 2) Derivada de la anterior, la existencia de autoridades políticas del D.F. subordinadas a los Poderes de la Federación, principalmente el Ejecutivo.
- 3) Los limitados derechos de sus ciudadanos, sobre todo para elegir a sus autoridades locales.<sup>3</sup>

La Constitución de 1824 promulgada el 8 de octubre marcó el inicio de un gobierno republicano, representativo, popular y federal (Art. 4), es decir, un supremo poder dividido (Art. 6), un sistema legislativo bicameral (Art. 7) y una

---

<sup>2</sup> Para las referencias de los artículos de la Constitución de Cádiz en 1812, véase a Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1917, México, Editorial Porrúa, 1957, p. 59-104. Por sus referencias históricas generales y claras véase a Calvillo, Manuel. El gobierno de la Ciudad de México, 1524-1992, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

<sup>3</sup> La mayor parte de la literatura sobre el tema reconoce estas características. Para ejemplificar véase a: Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política y Cultura, México, CEIICH-UNAM, 1998, p. 87; Meyer, Lorenzo. "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940" en Garza, Gustavo (comp.). Atlas de la ciudad de México, México, COLMEX-DDF, 1987, p. 373; Luján Ponce, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal, México, (Tesis de Maestría), Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991.

federación formada de Estados y territorios (Art. 5).<sup>4</sup> Respecto al Presidente, este tenía atribuciones importantes tales como: iniciar propuestas o reformas de ley, *ejercer derecho de veto*, pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días hábiles, nombrar y remover a los secretarios del despacho, fuero constitucional durante el ejercicio de sus funciones y aún un año después, cuidar de la recaudación, disponer de la fuerza armada con la aprobación del Congreso, declarar la guerra, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, etc.<sup>5</sup>

De acuerdo al artículo 50 fracción XXVIII, se reconocía como facultad exclusiva del *Congreso general* lo siguiente: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado" (Artículos 74-112).<sup>6</sup>

La naturaleza jurídica del Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación se originó en las discusiones del *Congreso Constituyente* de 1824. El 31 de mayo del mismo año una Comisión especial propuso, en primer término, a la ciudad de Querétaro como sede de los supremos poderes, dadas sus características geográficas (próximo al centro del país o no muy distante a él), económicas (comercio, industria, etc.) pero, sobre todo por la oferta del propio estado de Querétaro como capital y distrito federal.<sup>7</sup> Además se sugirieron las opciones de Celaya, Villa Hidalgo (Dolores) y Salamanca. El debate se inició el 22

---

<sup>4</sup> A lo largo de su historia, al D.F. se le ha reconocido una doble naturaleza: sede de los poderes federales y entidad federativa. En la Constitución del 24, si bien se estipula su existencia como sede de los poderes de la Federación, todavía no se considera dentro del territorio como una entidad federativa, pues sólo reconoce la naturaleza jurídica de los estados.

<sup>5</sup> Véase a Tena Ramírez, p. 179-186. Los orígenes del presidencialismo mexicano datan desde la Constitución de 1824. De acuerdo con Gianfranco Pasquino la forma de gobierno presidencial se caracteriza por la concentración de los poderes de jefe de estado y jefe de gobierno en un único cargo, su origen electoral por sufragio universal, su ocupación central respecto de las fuerzas e instituciones políticas del país, la elección personal de su gabinete, su representación en las relaciones internacionales y su competencia de declarar la guerra e iniciar leyes. Véase a Pasquino, Gianfranco. "Formas de Gobierno" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1995, p. 670-675. De acuerdo a esta caracterización, el Presidente mexicano en 1824 cumplía con *todos* los requisitos constitucionales, excepto que su elección se daba por los miembros de las legislaturas estatales y no por sufragio universal. Véase la interpretación sobre los orígenes del presidencialismo mexicano en 1824 según Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 41-43.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, op. cit., p. 175.

<sup>7</sup> Véase la interesante obra, por sus referencias documentales, de McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense, 1991, p.22.

y 23 de julio y, dadas las intervenciones mayoritarias de los diputados a favor de la Ciudad de México, dicha Comisión retiró su dictamen.<sup>8</sup> En sesión de 30 de octubre, la votación nominal a favor de la Ciudad de México se impuso por 47 votos a favor y 32 en contra.

Violando la disposición constitucional del artículo 50, fracción XXVIII, el 20 de noviembre de 1824 el *Congreso Constituyente* decretó lo siguiente:

- 1) El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación será la ciudad de México y su distrito comprenderá la Plaza Mayor de la ciudad y su radio de 2 leguas (aproximadamente 220 kilómetros cuadrados).
- 2) El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombró cada uno un perito para que defina los límites territoriales.
- 3) El gobierno político y económico del Distrito Federal queda *exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General* y, en lugar de Jefe Político, este *nombrará un Gobernador* en calidad de interino.
- 4) Se mantiene sin alteración el régimen de rentas comprendidas en el Distrito Federal como parte del contingente del Estado de México. Esta situación se reforma en 1826 cuando las rentas locales pasan a formar parte de las rentas federales.
- 5) El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.<sup>9</sup>

El Ayuntamiento de la ciudad se convierte en una entidad jurídica sin alcalde, con atribuciones restringidas, tanto por la poderosa influencia de los poderes federales como por la existencia del Gobernador.<sup>10</sup> Dimensionando el espacio político y territorial de la ciudad, de acuerdo a Jorge Gamboa de Buen, del área total de 390 kilómetros cuadrados - dato seguramente erróneo pues solo

---

<sup>8</sup> No pocas fueron las referencias económicas a los costos de dicho traslado. El ministro de Hacienda de ese entonces presentó un presupuesto al Congreso Constituyente de 700,000 pesos por el traslado de los poderes y dadas las precarias condiciones de las arcas nacionales muchos diputados terminaron por convencerse. Véase la referencia en McGowan, op. cit., p. 25-26. Además, como bien se ha observado, no era ni el centro geográfico del país y estaban a sólo 200 kilómetros de la ciudad de México, en Garza, Gustavo. El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970), México, Colegio de México, 1985, p. 79-81.

<sup>9</sup> Véase el decreto íntegro en Aguirre Vizzuet, Javier. Distrito Federal: organización jurídica y política, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 33-34.

representaba 220 kilómetros cuadrados - el área urbana representaba sólo 3.7 kilómetros cuadrados.<sup>11</sup> Además de la ciudad de México, abarcaba las poblaciones de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac e Iztacalco.<sup>12</sup> Respecto a su población, existen datos en 1804 de Alexander Von Humboldt que ubicaban 137,000 habitantes, aunque también, de acuerdo a censos posteriores: en 1805 había 130,000 habitantes; en 1811, 168,846; en 1813, 123,907; y, en 1833, 170,000.<sup>13</sup> Estos no tenían derecho a intervenir en la elección de presidente y vicepresidente, ni tampoco en la elección de jueces de la Suprema Corte de Justicia.<sup>14</sup> Sus derechos políticos vendrían a ser resarcidos parcialmente con el decreto del 11 de abril de 1826 cuando se le concedió al Distrito Federal el derecho de acreditar diputados a la Cámara de Diputados.<sup>15</sup>

La pérdida de 220 kilómetros cuadrados para el Estado de México significó mucho más que ello: perdieron el control del centro político, económico y cultural más importante del país y violaron sus derechos constitucionales y su soberanía estatal.

Para sus diputados, los dos argumentos de mayor peso para defenderse frente a la imposición federal fueron:

- 1) El Congreso Constituyente no tenía facultad para crear un Distrito Federal, puesto que ello correspondía al Congreso General.
- 2) La creación de un Distrito Federal era equiparable, de acuerdo a la facultad 7ª del artículo 50 de la Constitución, a erigir un estado nuevo de los ya existentes, lo

---

<sup>10</sup> Calvillo, op. cit., p. 21.

<sup>11</sup> Gamboa de Buen, Jorge. Ciudad de México: una visión de la modernización de México, México, FCE., 1994, p. 41.

<sup>12</sup> Véase a Miranda Pacheco, Sergio. Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal, México, Unidad Obrera y Socialista – Frente del Pueblo, 1995, p. 79.

<sup>13</sup> Para el S. XIX en todo caso “debe tenerse en cuenta que cada vez que el gobierno manda hacer un empadronamiento general, antes y mucho más hoy, la gente común mira la providencia como precursora de un nuevo gravamen, de alguna nueva carga, y para ponerse en guardia contra lo que sobrevenga oculta cuanto puede de su familia, sobre todo, en lo relativo a varones, para que ni les impongan contribución ni los lleven al ejército”. Véase por la presente cita textual y datos poblacionales expuestos a Orozco y Berra, Manuel. Historia de la ciudad de México: desde su fundación hasta 1854, México, Colección SEP-SETENTAS, Número 112, 1973, p. 71-75. Dado el rigorismo metodológico de los censos, deben tomarse los datos con suma cautela.

<sup>14</sup> Miranda Pacheco, op. cit., p. 89.

<sup>15</sup> Calvillo, op. cit., p. 21-22 y al DDF, op. cit., p. 58. Véase el documento íntegro en el anexo 9 de DDF-Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales, Tomo 16: La Ciudad de México, Vol. 1, México, DDF-Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 21.

que obligaría a la necesaria aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y su rectificación de igual número de las legislaturas estatales.<sup>16</sup>

Ambos argumentos estaban bien fundamentados. Si bien se podría esperar una defensa férrea de los diputados del Estado de México en el Congreso Constituyente, de 21 representantes, 14 votaron en contra de la ciudad de México como capital federal, 5 votaron a favor y 2 se abstuvieron.<sup>17</sup> Ello bien podría ejemplificar la poca identidad política de un federalismo en ciernes o la propia disposición de algunos diputados locales a equilibrar el peso territorial de los estados. Lo cierto es que, como consecuencia de ello, la capital del Estado de México, por decreto del 16 de enero de 1827 por parte de la legislatura estatal, fue trasladada a *Texcoco* y declarada como asiento de los Supremos Poderes del Estado<sup>18</sup>.

En el S. XIX, para el Estado de México esta “desmembración territorial” no sería la única: Querétaro entre 1821 y 1824 significó 11,074 kilómetros cuadrados; Guerrero entre 1841 y 1849, 47,765; Hidalgo entre 1862 y 1869, 20,857; Morelos durante 1862-1869, 4,993; la municipalidad de Capulalpan entre 1863 y 1871, 384; y, el partido de Tlalpan 1,173. Entre 1824 y 1871, el Estado de México perdió 86,521 kilómetros cuadrados de los 107,619 originales.<sup>19</sup>

Si bien el nacimiento del D.F. está marcado por la inconstitucionalidad, la centralización del poder, la violación de la soberanía al Estado de México y el autoritarismo mesiánico<sup>20</sup>, hay que reconocer que *fue* una opción válida frente a la

---

<sup>16</sup> McGowan, op. cit., p. 31-32.

<sup>17</sup> Ibid, p. 15-16.

<sup>18</sup> Véase a Gaxiola, op. cit., p. 11. Al respecto también se ha señalado que el traslado del gobierno local fue hacia *San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan*. Véase a Gamboa, op. cit., p. 41 y a Calvillo, op. cit., p. 22.

<sup>19</sup> McGowan, op. cit., p. 11.

<sup>20</sup> La controversia constitucional y política entre el Gobernador del Estado de México Melchor Múzquiz y el Presidente Guadalupe Victoria tuvieron como escenario un ambiente de clara desvinculación de los estados recién fundados respecto a los poderes federales. La intransigencia y la predisposición autoritaria al conflicto político de ambas partes fue una constante que se prolongó durante sus respectivos mandatos. Habría que agregar como una condición del débil e incipiente federalismo mexicano una permanente disputa entre el gobierno central y los estados, prolongado posiblemente hasta la invasión norteamericana de 1847. Con una argumentación clara y contundente respecto a las razones del Congreso Constituyente para ubicar a la ciudad de México como sede de los poderes federales véase a Gaxiola, Francisco Javier. El Distrito Federal, México, [s.n.], 1956, 38 pp.

debilidad institucional y la emergencia política y militar, a pesar de que surgió con una debilidad estructural respecto a los poderes federales: sin territorio bien definido, sin ley orgánica que definiera competencias de autoridades locales y federales, sin hacienda propia, etc.<sup>21</sup>

### *1.2: La dimensión constitucional del Distrito Federal entre 1836 y 1903.*

En el ámbito federal, las Siete Leyes constitucionales de 1836 establecieron la existencia de un Supremo Poder Conservador, "poder sobre los poderes", puesto que ejercía atribuciones de árbitro entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El marcado acento de un Presidente fuerte se sostiene, puesto que tenía atribuciones tales como: dar o negar la sanción a las leyes o decretos del Congreso General, gozar de fuero constitucional, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, iniciar leyes y decretos, excitar la acción del Supremo Poder Conservador, cuidar de la recaudación, nombrar a los gobernadores de los departamentos, nombrar y remover empleados diplomáticos, intervenir en el nombramiento de jueces e individuos, disponer de la fuerza armada, declarar la guerra, contraer deudas sobre el crédito nacional previa autorización del Congreso, etc.<sup>22</sup> Además, desapareció la figura de Vicepresidente que en ocasiones contrabalanceaba o creaba conflictos al inmenso poder del Presidente.

Con la Constitución centralista de 1836 desapareció el D.F. como asiento de los poderes federales. Previamente, las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, dividían el territorio nacional en Departamentos (Art. 8).<sup>23</sup> En las Siete Leyes se dispuso igualmente que el territorio se dividiría en departamentos, además de distritos y partidos (Ley 6ª, art. 1) y que para su gobierno habría gobernadores *nombrados por el gobierno general* a propuesta de las juntas departamentales (Ley 6ª, Artículos 5 y 14 fracción XII). Estas, renovadas cada 4 años (Ley 6ª, Art. 11) eran los órganos

---

<sup>21</sup> Gaxiola, op. cit., p. 10.

<sup>22</sup> Tena Ramírez, op. cit., p. 222-230.

<sup>23</sup> Ibid. p. 199-204.

legislativos de los departamentos y sus funciones estaban circunscritas a nombrar al Presidente de la República de la terna que enviara la Cámara de Diputados central (Ley 4ª, Art. 2º), iniciar leyes en algunas materias (impuestos, educación pública, industria, comercio, etc.), establecer escuelas, disponer de apertura y mejora de caminos interiores del departamento, etc. (Ley 6ª, Art. 14). Además, en cada cabecera de distrito había un Prefecto, *nombrado por el gobernador* y confirmado por el Gobierno General, que podía ser reelecto y durar en su cargo 4 años (Ley 6ª, Art. 16), cuyas atribuciones eran la seguridad, la policía y la vigilancia del ayuntamiento (Ley 6ª Art. 18). A su vez, los prefectos nombraban a los subprefectos y por propuesta de estos a los primeros, eran nombrados los jueces de paz.

La elección popular de los ayuntamientos era la única posibilidad de gobierno local representativo. Desde 1827 la vigilancia de la ciudad continuaba haciéndose con la organización de los jefes de familia como apoyo a los grupos de seguridad pública del ayuntamiento.<sup>24</sup> Empero, el gobernador estaba facultado para disolverlos, junto a los reglamentos de policía del interior del departamento.<sup>25</sup>

Es inobjetable la estructura vertical y centralizada del poder político nacional, a cuyo mando se encontraba el Presidente, que condicionaba a los otros poderes y ordenaba a las autoridades locales. La debilidad institucional, el mesianismo militar, la fragilidad de la identidad nacional, la amenaza permanente de fragmentación territorial e invasión extranjera, etc. hacían a la ciudad de México un rehén de los poderes federales.

A pesar de la desaparición del D.F., la ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes centrales de la República. Su condición de autonomía política se agravó cuando la Ley Orgánica de 1837 definió claramente que “el Gobernador del Departamento se sujetaba al Supremo gobierno central y a las

---

<sup>24</sup> Calvillo, *op. cit.*, p. 26.

<sup>25</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 199-248. Véase también a Miranda Pacheco, *op. cit.*, p. 95.

instrucciones y acuerdos del Consejo de Gobernación que se encargaba del ámbito de seguridad y de la fuerza armada”.<sup>26</sup>

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana promulgadas en 1843, establecieron la existencia de gobiernos en los departamentos a cargo de Asambleas Departamentales y Gobernadores.<sup>27</sup> Cada Asamblea Departamental estaba compuesta por un número de miembros que variaba entre 7 y 11 (Art. 131), duraban 4 años en sus cargos y sus atribuciones eran diversas: legislativas, fiscales, de gobierno y administración (Art. 134). Destaca que estas Asambleas elegían a los diputados y 2/3 partes de los senadores (Artículos 26 y 32 respectivamente). Los Gobernadores, en tanto, seguían nombrándose por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales. Cada uno de los miembros de dichas asambleas, debía tener 2000 pesos de renta efectiva, haber servido por 5 años en los empleos o cargos públicos, etc. (Art. 136). Sus atribuciones eran: jefe de la policía y de la hacienda pública, conducto de las autoridades superiores de la Federación y los Departamentos, presidencia de la Asamblea Departamental, etc. (Art. 142).<sup>28</sup> El gobierno de los ayuntamientos, en tanto, estuvo regido por las Ordenanzas Municipales expedidas entre abril de 1840 y agosto de 1841, cuya vigencia duró hasta 1903, fecha en que, como veremos, perdieron toda capacidad jurídica de gobierno.<sup>29</sup> En la ciudad de México, continúa la vigilancia civil, obligando en cada manzana que se estableciera un Regente de la Policía que se nombraría por el ayuntamiento cada año y cuyos requisitos se circunscribían a tener solvencia económica y conducta intachable, debiéndose elegirse a la vez cuatro personas más denominados inspectores.<sup>30</sup>

El 4 de agosto de 1846, mediante el Plan de la Ciudadela, se instauró nuevamente el sistema federal, después de 10 años de vaivenes centralistas. Se dispuso la vigencia transitoria de la Constitución de 1824 mediante el dictado del Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1847 y se convocó a un nuevo

---

<sup>26</sup> Calvillo, op. cit., p. 25. Para una referencia más amplia de la organización política y administrativa de los Departamentos véase el “Reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos”, publicado el 20 de marzo de 1837, en México a través de los informes..., op. cit., p. 103-118.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 28-28.

<sup>28</sup> Tena Ramírez, op. cit., p.

<sup>29</sup> Miranda Pacheco, op. cit., p. 98.

Constituyente. Por tal motivo, se vuelve a crear el Distrito Federal y la ciudad de México cumple nuevamente con ese término.

De acuerdo a lo dispuesto por el Acta Constitutiva, el gobernador del Distrito debía tener trato de excelencia, restituirse de los privilegios y consideraciones que le atribuía la Ley Orgánica de 1843 y sujetarse al Supremo Gobierno Central y a los lineamientos del Ministerio de Gobernación.<sup>31</sup>

La ciudad de México estaba dividida en 8 prefecturas centrales, tres foráneas y la propia municipalidad. En tanto, los habitantes del D.F., aunado a sus derechos de nombrar diputados - cuatro propietarios y cuatro suplentes - reconocidos en 1826, en 1847 se les acreditó el derecho votar para la elección de Presidente y de elegir a dos senadores (Art. 6). Después de 23 años de existencia, *al Distrito Federal se le reconoce finalmente la personalidad jurídica en tanto entidad federativa*. A partir de entonces y hasta 1917 debe su doble naturaleza: entidad federativa y sede de los poderes federales.<sup>32</sup>

Durante la invasión norteamericana, la ciudad de México dejó de ser la sede de los poderes federales pues fueron trasladados a Querétaro y por ende, su acción dejó de estar bajo la dinámica de sus poderes. Una Asamblea municipal presidida por Francisco Juárez Iriarte del 8 de enero al 6 de marzo de 1848 gobernó a la ciudad hasta que, al mando de Juan M. Flores y Terán, el ayuntamiento de la ciudad entró nuevamente en funciones. Las tropas militares abandonaron la ciudad en junio de 1848 y, a comienzos del año siguiente se restituyó como sede de los poderes federales.<sup>33</sup>

En 1854 se expidió un decreto que amplió el área del D.F. Este comprendía San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Peñón Viejo y la medianía del

---

<sup>30</sup> Calvillo, op. cit., p. 29.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 33 y Aguirre Vizzuet, op. cit., p. 40.

<sup>32</sup> Véase al DDF, op. cit., p. 41. En ese año, se crea la Compañía Urbana de Conservación - policía civil por cada manzana - conformada obligatoriamente por los hombres que no habían sido reclutados por el ejército.

<sup>33</sup> Miranda Pacheco, op. cit., p. 101. Habría que precisar el dato histórico en que los 6 meses de encargo de Francisco Juárez citados por Miranda en realidad sólo fueron poco menos de 3. Véase al cuaderno del DDF, op. cit., p. 70.

Lago de Texcoco. Además se delimitaron 3 prefecturas exteriores con cabeceras en Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan.<sup>34</sup>

La Constitución de 1857, sin sobredimensionar su lógica parlamentaria, ha sido el ordenamiento legal más liberal y menos presidencialista que la historia del país haya podido experimentar en el S. XIX.<sup>35</sup> En el ámbito federal, estipulaba la existencia de un Congreso Federal unicameral (Art. 51) que continuaría como el poder legislativo local en el Distrito Federal y ordenaría el arreglo interior del Distrito Federal y territorios (Art. 72, fr. VI).<sup>36</sup> Sin embargo, el Presidente conservaba amplias facultades: iniciativa de leyes, nombramiento y remoción de secretarios de despacho y agentes diplomáticos, nombramiento de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales del ejército con aprobación del Congreso, declarar la guerra, disponer de la guardia nacional, etc. (Art. 75-89).<sup>37</sup> Tanto el Congreso como el Presidente se siguieron eligiendo por el método indirecto.<sup>38</sup>

Respecto al ordenamiento constitucional del Distrito Federal, su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales y la ampliación de los derechos de sus habitantes, volvió al centro de la discusión. Nuevamente, un grupo de diputados, planteó cambiar su residencia a Querétaro o Aguascalientes para restituir los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México.<sup>39</sup> Otro grupo en cambio, abogó porque los poderes federales tuvieran su propio espacio y este fuera la ciudad de México, dada su importancia política, económica y

---

<sup>34</sup> Gamboa de Buen, op. cit., p. 42-43.

<sup>35</sup> Jorge Carpizo ha señalado: "En 1857, el centro del poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo". Carpizo, op. cit., p. 43.

<sup>36</sup> La existencia única de la Cámara de Diputados vendría a ser reformada mediante el decreto del 13 de noviembre de 1874, cuando se restituye la Cámara de Senadores a iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada y el D.F. queda facultado para enviar sus representantes a ella. A partir de entonces, la preeminencia "parcial" del Legislativo se contraviene. En todo caso, en México siempre han existido facultades "de facto" del Presidente que mucho hacen dudar de esa preeminencia en el ámbito político.

<sup>37</sup> La facultad más importante que perdió el Ejecutivo respecto a los otros ordenamientos constitucionales anteriores fue el derecho de veto.

<sup>38</sup> Calvillo, op. cit., p. 37.

<sup>39</sup> La Comisión de División Territorial integrada por un representante de cada Estado y territorio, presentó dictamen el 26 de noviembre para trasladar los poderes federales a Querétaro y erigir el Estado del Valle de México. El 3 de enero de 1857 esta misma comisión propuso a la ciudad de Aguascalientes dada su ubicación geográfica. De darse la aprobación, a partir del 1º de julio de 1857 Aguascalientes pasaría a llamarse Ciudad Hidalgo. Obviamente eso nunca pasó. Véase a Gaxiola, op. cit., p. 17.

cultural.<sup>40</sup> Finalmente en el texto constitucional, se reconoció entre las partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México, pero se condicionó su existencia a que sólo en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar se posibilitaría su erección.<sup>41</sup> En todo caso como señala Tena Ramírez: “el triunfo obtenido tuvo la apariencia de una transacción entre los dos bandos (pero) la transacción se convirtió en un éxito total para los partidarios de la ciudad de México, pues a ningún Congreso se le ha ocurrido nunca ejercitar su facultad de trasladar definitivamente los Poderes...”<sup>42</sup>

En la organización política del D.F. se conservaba la figura del Gobernador del Distrito, quien tenía facultades respecto a las materias de seguridad y sanidad. Además, el Congreso de la Unión facultó nuevamente a los ciudadanos para elegir a sus autoridades políticas municipales y judiciales, para lo cual designaba las rentas necesarias para cubrir sus necesidades locales (Art. 72, fracción VI).<sup>43</sup>

En 1958 un golpe de Estado fraguado por Félix Zuloaga derroca a Ignacio Comonfort y se restituye, mediante decreto del 16 de julio, a la capital de la República con el carácter de Distrito de México, con lo que desaparece nuevamente el D.F. como sede de los poderes federales. Queda bajo su autoridad un gobernador designado por el gobierno central y, a pesar de la Ley Orgánica de la Municipalidad de México y sus fondos, éste designaba de hecho a los miembros de los ayuntamientos.<sup>44</sup>

Miguel Miramón, nombrado Presidente sustituto por Zuloaga en febrero de 1959, el 27 de abril de ese año expide un decreto en el que fusiona al Departamento de México con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla. La naturaleza centralista del gobierno de Miramón conserva el método de elección de los gobernadores y sustituye el Distrito de México por el Departamento de México, cuya capital nuevamente sería la ciudad de México.<sup>45</sup> Mediante la ley provisional

---

<sup>40</sup> Díaz Alfaro, Salomón. “El Distrito Federal Mexicano: Breve Historia Constitucional” en Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México IJ-UNAM, 1992, p. 206.

<sup>41</sup> DDF, op. cit., p. 43.

<sup>42</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 198-199.

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales..., op. cit., p. 617-618. Véase también a Calvillo, op. cit., p. 37.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 41. Véase también al documento del DDF., op. cit., p.44.

<sup>45</sup> Luján Ponce, op. cit., p. 129-130. Referencia documental íntegra

para el gobierno económico de los departamentos y territorios expedida por Miramón el 19 de junio del mismo año, se dispone la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos y en las cabeceras de los distritos, facultando a los gobernadores para designar a los miembros de dichos ayuntamientos. La condición democrática de estos es inexistente.

Con Benito Juárez y el triunfo de los liberales se reinstala el Distrito Federal en 1861. Por decreto expedido el 23 de febrero de ese año, se dispone la existencia del gobierno de la ciudad de México a cargo de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación.<sup>46</sup> Además se estipula que el cuerpo del Ayuntamiento de la ciudad se conforme de veinte regidores y dos procuradores, presididos por el Primer Regidor. Nuevamente, los vecinos de manzana participaban en la vigilancia de las calles, denominándose subinspectores auxiliares.<sup>47</sup>

Durante el periodo 1863-1867, México es intervenido por las tropas francesas. De acuerdo con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedida el 10 de abril de 1865, la forma de gobierno aceptada por el Emperador es la monarquía moderada, hereditaria y con un príncipe católico (Art.1). Éste representaba la Soberanía Nacional (Art. 4) y gobernaba por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales (Art.5). En cada uno de los departamentos se disponían prefectos como delegados del Emperador para su administración (Art. 28) y todos estos tendrían un consejo de gobierno departamental compuesto por un funcionario judicial, un administrador de rentas, un propietario agricultor, un comerciante y un minero industrial (Art. 29). El territorio del Imperio se distribuía conforme a ocho divisiones militares, encomendadas a Generales o jefes nombrados por el Emperador, cincuenta departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades (Artículos 45-52).

---

<sup>46</sup> Luján Ponce, op. cit., p. 130. La vigencia de este decreto probablemente fue durante poco tiempo. Manuel Calvillo destaca la existencia del Gobernador del D.F. durante 1861-1863 como “autoridad de la municipalidad [que] nombra y remueve prefectos y les asigna responsabilidades y presupuesto”. Véase Calvillo, op. cit., p. 45

<sup>47</sup> *Ibid.*

El activismo militar imperial de Napoleón III llega hasta la ciudad de México, cuyo mandato es encargado a un comandante militar francés (El General Forey), sucedido posteriormente por jefes políticos. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 del Estatuto Provisional, exclusivamente el alcalde de la capital es nombrado y removido por el Emperador y los demás por los prefectos en cada departamento. Para cualquier caso, los alcaldes tienen limitadas atribuciones: presidir los ayuntamientos, publicar, comunicar y ejecutar las leyes o reglamentos, ejercer atribuciones de una ley históricamente inexistente y representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad (Art. 39). De acuerdo a lo dispuesto por el Imperio, el Distrito de México se integró dentro del Departamento del Valle de México que se dividió en ocho cuarteles mayores de policía que a su vez se dividían en cuarteles menores y éstos en manzanas o secciones.<sup>48</sup>

Para desentrañar las limitadas bases reales del poder ayuntamientos habría que considerar lo siguiente: “uno de los rasgos distintivos del gobierno durante el Imperio fue el significativo fortalecimiento de los cuerpos y sistemas policíacos, para lo que se crearon la Policía General del Imperio y la Guardia Municipal de la Policía, ésta última con injerencia en asuntos políticos y administrativos tales como tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, servicios contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, etc.”<sup>49</sup>

Mediante iniciativa del *Congreso de la Unión*, el 15 y 17 de diciembre de 1898 nuevamente se fijaron los límites territoriales del D.F. Bajo el argumento de una “redefinición” territorial que ratificaba convenios entre los límites del D.F. y los estados de Morelos y de México, el Congreso reformó el artículo 45 de la Constitución de 1857. La inconstitucionalidad de esta disposición se remite a dos circunstancias:

- 1) El Congreso de la Unión carecía de la facultad constitucional de reformar la Constitución.

---

<sup>48</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 668-680. Véase también a Calvillo, op. cit., p. 49. Con la intervención francesa nuevamente desaparece la ciudad de México como asiento de los poderes federales ya que los liberales la trasladan a San Luis Potosí en 1863 y a Ciudad Juárez en 1865.

<sup>49</sup> Luján Ponce, op. cit., p. 131.

2) A pesar de que la precisión de los límites territoriales, constitucionalmente sólo estaba dispuesta en casos de cuestiones dudosas o en disputa, se dictó unilateralmente por parte de un poder federal la adquisición o cesión de una parte de los territorios del Estado de México y de Morelos para beneficiar a otra entidad federativa.<sup>50</sup>

El debilitamiento gradual de la estructura municipal durante el régimen del Presidente Porfirio Díaz fue significativo. A lo largo del S. XIX, el régimen municipal en la ciudad de México había conservado cierta estabilidad institucional, escapando de los vaivenes centralistas-federalistas que, en cambio, tanto afectaron al D.F. Como bastión importante del proyecto modernizador del país para Díaz<sup>51</sup>, el D.F. seguiría existiendo con una casi nula participación popular en sus decisiones locales y un fuerte centralismo presidencial. Este es el antecedente inmediato para los constitucionalistas de 1917.

El 16 de diciembre de 1899 el General Porfirio Díaz emitió un decreto mediante el cual el D.F. quedaba dividido en su régimen interior en la municipalidad de México y en las siguientes prefecturas: Guadalupe Hidalgo, que se dividía en la municipalidad del mismo nombre e Ixtacalco; Azcapotzalco, con su municipalidad y la de Tacuba; Tacubaya, con las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; Coyoacán, con la municipalidad del mismo nombre y San Ángel; Tlalpan, con las municipalidades de Tlalpan e Ixtapalapa; y Xochimilco, que incluía las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostepec.<sup>52</sup>

El 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión reformó la organización del D.F. y Territorios Federales. El decreto en cuestión, autorizaba al Presidente de la República a reformar el ordenamiento político y municipal del D.F.

---

<sup>50</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., op. cit., p. 199. El Plan de Linares, surgido de esta nueva configuración territorial para el D.F., dispondría un área total de 1483 kilómetros cuadrados. La vigencia de estos límites territoriales se ha conservado hasta nuestros días, si bien el 27 de julio de 1994 el Congreso agregó a lo dispuesto la aprobación del Convenio Amistoso para la Precisión y Reconocimiento de los Límites Territoriales celebrado entre el Estado de México y el DDF el 24 de agosto de 1993. Véase al Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1994.

<sup>51</sup> Según Lorenzo Meyer, (con Porfirio Díaz) "... la ciudad de México se convirtió entonces en el centro de una amplia red ferrocarrilera que permitió la creación de un mercado nacional, que a su vez dio sustento real a la idea misma de nación". Véase a Meyer, op. cit., p. 374.

<sup>52</sup> Véase el documento elaborado por DDF, op. cit., p. 60.

respecto a su organización y funcionamiento. A partir de este decreto, los ayuntamientos del D.F. quedaron como "simples cuerpos consultivos con derecho de iniciar, ante el ejecutivo [federal] todo lo concerniente a los servicios municipales".<sup>53</sup>

El 31 de octubre de 1901, Porfirio Díaz expidió un decreto que modificaba el artículo 72 en su fracción VI y que lo facultaba para suprimir los derechos ciudadanos de elección de sus gobernantes en la ciudad de México. Además, se confirmó la condición del D.F. como parte integrante de la Federación y con facultades legislativas circunscritas exclusivamente al Congreso de la Unión.<sup>54</sup>

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del D.F. Tal ordenamiento dispuso que quedaba exclusivamente reservada la actividad legislativa al Congreso de la Unión. El mando ejecutivo local, en tanto, quedaba en manos del Presidente de la República, quien lo ejercía a través del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, organización tripartita formada por el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. El Presidente también nombraba a un prefecto encargado de cada una de las municipalidades que dependía de la Secretaría de Gobernación.<sup>55</sup>

En el D.F. el centralismo de poder federal respecto a la nula autonomía de la representación local no podría ser menor. La descripción siguiente ejemplifica muy bien el contexto local: "...desde esa fecha el ayuntamiento quedó prescindido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demanda la administración política y municipal del mismo. Su acción se circunscribió únicamente al campo de la sanidad y la gestión de los

---

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 60-61.

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 61-62. Para 1900, Gamboa de Buen ha señalado un área urbana de 12 kilómetros cuadrados con una población de 368,698 habitantes. A pesar de que los datos anteriormente citados abarcaron hasta 1833 y sin referencia alguna a la mancha urbana, puede señalarse que el crecimiento poblacional de la ciudad de México tuvo un paso lento durante el S. XIX. Para 1910, el mismo autor señala un área urbana de 13.7 kilómetros cuadrados y 471,066 habitantes y para 1917, maneja un área urbana de 62.6 kilómetros cuadrados con 906,603. Comparado con todo el siglo XIX, en sólo 17 años del siglo XX la población de la ciudad de México estuvo muy cercana a triplicarse. Habría que analizar con mayor profundidad este crecimiento de la población que, sinceramente, por la etapa convulsa de la revolución mexicana, me parecen exagerados.

<sup>55</sup> *Ibid.* p.61. Véase también a Lujan Ponce, *op. cit.*, p. 136.

intereses vecinales.” En todo caso, la existencia de los municipios era solamente formal.<sup>56</sup>

### *1.3: Revolución mexicana y ordenamiento constitucional (1910-1917).*

Durante la etapa armada del proceso revolucionario en México (1911-1917), el Distrito Federal -particularmente la ciudad de México- fue asediado por todos los grupos revolucionarios importantes del país. En sólo 3 años (1911-1914), en sus calles tuvo lugar la caída del Presidente Porfirio Díaz, después de más de 30 años de acrecentado ejercicio del poder personal y de progreso económico, así como el ascenso al poder de Francisco I. Madero y la largamente comentada “decena trágica” que encumbró al General Victoriano Huerta a la Presidencia.

Los reclamos de legitimidad se hacían escuchar desde el norte con Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Francisco Villa o desde el sur con Emiliano Zapata. Para cualquier caso la ciudad de México, tan celebrada por Díaz durante el centenario de la Independencia, no dejaba de verse como un reducto político, económico y cultural que mucho significó para el viejo régimen del General Díaz.<sup>57</sup> Frente a las numerosas versiones de la revolución mexicana, el país y la ciudad necesitaban nuevos símbolos.

En 1914, el gobierno de la Convención de Aguascalientes restituyó la figura de los ayuntamientos del D.F. con las facultades, límites jurisdiccionales y bienes propios e impuestos de rentas, así como su personalidad jurídica.<sup>58</sup> Empero, lejos quedaba el D.F. aún de recuperar su importancia política. Como ha señalado el historiador Lorenzo Meyer, “cuando Obregón volvió a entrar al D.F. el 28 de diciembre [de 1915], la ciudad de México no era sede ni formal ni real, de gobierno alguno. Carranza mantenía el suyo en Veracruz, Villa en el norte, el de Eulalio

---

<sup>56</sup> Calvillo, op. cit., p. 53-54. Véase también a Gaxiola, op. cit., p. 18-19.

<sup>57</sup> Según Soledad Loeza, “en las celebraciones del Centenario de la Independencia, los porfiristas quisieron hacer de la capital el emblema mismo de los éxitos del régimen y al hacerlo dictaron su sentencia, porque para los revolucionarios la ciudad de México era también símbolo del porfiriato, era el rostro de la dictadura, de la descentralización y de la desigualdad.” Loeza, Soledad. “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX” en *Historia Mexicana*, Volumen XLV, México, Colegio de México, julio-septiembre, 1995, p. 113.

<sup>58</sup> Calvillo, op. cit., p. 57.

Gutiérrez se había desintegrado y Zapata mantenía una administración autónoma en el sur. Sólo la presencia de embajadas y delegaciones permitía a la capital sostener su pretensión de seguir siendo el centro político del país.”<sup>59</sup>

Por otro lado, las condiciones económicas de la ciudad no eran menos graves. Diane Davis, sobre su situación en 1917 hace la siguiente explicación: “el empleo era escaso, la industria y el comercio estaban paralizados y muchos servicios locales apenas operaban; esto se debía en buena parte a la destrucción de la infraestructura de la ciudad durante la revolución.”<sup>60</sup> Años después, gobiernos posteriores de la ciudad y del país, enfatizarán en la importancia de un nuevo impulso económico al Distrito Federal, un reforzado centralismo político y lo renovarían con los nuevos símbolos culturales de la revolución.

El régimen constitucional mexicano se transformó en 1917. Frente a un nuevo contexto histórico, el país necesitaba de otro ordenamiento jurídico supremo que involucrara las demandas sociales de los grupos armados y de la sociedad civil en general. Tal fue el espíritu de la Asamblea Constituyente de Querétaro y, en menor medida, de Venustiano Carranza, jefe militar en funciones como Presidente provisional.

A *grosso modo*, el proyecto constitucional de Venustiano Carranza presentado el 1° de diciembre de 1916 pretendía, en primer término, reconocer el liberalismo político ordenado por el Congreso Constituyente en 1857. Segundo y políticamente más importante aún, reconocía *la ampliación de facultades del Presidente de la República frente a los gobiernos locales y los otros poderes federales*.<sup>61</sup> En tercer término, no pretendía un reformismo social importante como finalmente se propuso, discutió y aprobó por parte del Congreso Constituyente.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Meyer, op. cit., p. 374.

<sup>60</sup> Davis, Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el Siglo XX*, México, FCE, 1999, p. 45.

<sup>61</sup> Diversas situaciones de emergencia política eran señaladas brevemente para puntualizar la debilidad del Ejecutivo nacional frente a los gobiernos locales y a los otros poderes, sobre todo el Legislativo. Carranza señalaba explícitamente en su mensaje al Congreso Constituyente: “El poder Legislativo, que por su naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en la de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de la mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en las que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.” Frente al parlamentarismo, además apuntaba: “¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tías,

Respecto a la naturaleza jurídica y política del D.F., el proyecto constitucional de Carranza presentaba algunas novedades:

- 1) En su artículo 43 el propio D.F., y no el Estado del Valle de México como en 1857, era reconocido como parte integrante del territorio nacional. Se proponía su naturaleza como Estado de la Federación y no como entidad federativa, aunque se definía su "situación excepcional".
- 2) A los límites territoriales del D.F. reconocidos por el comentado decreto de 1898, en el artículo 44 se proponía agregar los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla aledaña al valle de México. Conforme a ello, el artículo 45 del proyecto disponía una condición excepcional al Estado de México, para quien únicamente no se conservarían sus límites y extensión territorial, considerando la segregación de los distritos antes citados que se agregarían al D.F. Nuevamente se proponía de manera centralizada - serían los poderes federales quienes aprobarían esa disposición y sólo "oirían" a las legislaturas de los estados - una nueva "desmembración" territorial para el Estado de México con plena violación a su soberanía. Finalmente, como veremos, tal consideración del proyecto no fue aprobada.
- 3) Se facultaba nuevamente al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al D.F. y Territorios, para lo cual se reconocía que: a) el D.F. y territorios se dividirían en municipalidades; b) cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, *excepto la municipalidad de México* quien se encargaría a comisionados determinados por ley; c) el gobierno del D.F. y de cada uno de los Territorios estaría a cargo de un gobernador que *dependería directamente del Presidente de la República, quien los nombraría y removería libremente* junto a los comisionados; d) los magistrados y jueces de 1ª Instancia

---

temeroso a cada instante de ser censurado". Véase el mensaje completo en Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales..., op. cit., p. 745-764.

<sup>62</sup> Al respecto sólo señalo que el artículo 27, tan largamente comentado por su amplia visión agraria progresista, en el proyecto sólo pretendía una reforma que posibilitara la expropiación de terrenos mediante la declaración de utilidad por parte de una autoridad administrativa y la facultad de intervención judicial, además de lo originalmente dispuesto en 1857. El artículo 123 en tanto, formaba parte de las prevenciones generales de la Constitución y no contenía ninguna disposición respecto al derecho laboral. Véase el proyecto de constitución en Tena Ramírez, *ibid.* p. 764-803.

del D.F. serían nombrados por el Congreso de la Unión; y e) el Ministerio Público en el D.F. y Territorios estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México quien, junto con los agentes dispuestos por ley, dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.<sup>63</sup>

En cuanto al D.F. el debate en el Congreso Constituyente fue muy interesante. El 13 de enero de 1917 el diputado Heriberto Jara, respecto a la condición excepcional del Ayuntamiento de México (base segunda de la fracción VI del artículo 73), hizo un voto particular donde exponía sus razones para suprimirla<sup>64</sup> y expuso su propuesta: “Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa *inclusive* la municipalidad de México, a la que se le dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndole la administración y manejo de los ramos que indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito”.<sup>65</sup>

La base 2ª en comento fue la que mayor discusión ocasionó. El diputado Machorro y Narváez previno de la fuente de potenciales conflictos que ocasionaría si el mando de la fuerza armada en el D.F. no se encontraba en manos del Presidente de la República y la perversión provocada sobre la soberanía nacional.<sup>66</sup> El diputado Palavicini, era más contundente en sus afirmaciones: “La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación.” Además precisaba: “hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdos: el gobernador no sabe todavía hasta dónde

---

<sup>63</sup> Artículos 43, 44, 45 y 73 fracción VI del Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza. Tena Ramírez, *ibíd.* Véase también a Díaz Alfaro, *op. cit.*, p.207-208.

<sup>64</sup> Jara sostenía: “No encuentro razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República. [...] No puede alegarse la falta de recursos para el sostenimiento de la municipalidad como entidad independiente, pues si el Ayuntamiento de referencia percibe todas las contribuciones que le corresponden, es indudable que podrá cubrir con holgura sus necesidades y hasta tendrá superávit”. En todo caso acotaba: “Pudiera alegarse la inconveniencia de que un cuerpo de policía tan numeroso como el de México dependiera del Ayuntamiento, residiendo allí los poderes federales. Pero en este caso pudiera establecerse que dicha policía depende directamente del gobernador del Distrito, mientras los poderes de este Gobierno tengan su asiento en la capital de la República”. Véase el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, Art. 73, fracción VI, 13 de enero de 1917, p. 275.

<sup>65</sup> La palabra en cursiva no pertenece al texto original. Véase al Diario..., *Ibíd.*

<sup>66</sup> *Ibíd.* p. 289-290.

llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar”.<sup>67</sup>

El comportamiento del Congreso Constituyente lejos estaba de reclamarse homogéneo y menos aún subordinado al Presidente V. Carranza. Las fracciones I a V y primera parte de la fracción VI del artículo 73 fueron aprobadas por unanimidad de 139 votos a favor. Empero, la excepción jurídica del municipio de México fue votada por 90 diputados en contra y 44 a favor.<sup>68</sup>

A pesar del reconocimiento a su existencia municipal - particularmente al municipio de México - la autonomía política del D.F. debía su organización jerárquica al Presidente de la República y, en menor medida, al Congreso de la Unión. Para reforzar su condición de subordinación centralizada, el 13 de abril de 1917 se promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales que concentró mayores atribuciones al Gobernador y dejó en la casi plena incompetencia jurídica al régimen municipal. Respecto a sus competencias, el Gobernador tenía a cargo la seguridad pública del D.F., la vigilancia de las penitenciarías y cárceles, el cuidado de los servicios hospitalarios, la ejecución de obras públicas, la responsabilidad del censo y las estadísticas, la elaboración del proyecto de presupuesto para el Distrito, el mando supremo de la policía, la vigilancia de los municipios respecto de sus catastros y, con la *aprobación del Presidente de la República*, expedía todos los reglamentos de los servicios públicos del D.F.<sup>69</sup>

Recapitulemos todo este capítulo:

1. El D.F. no conoció, *desde su fundación en 1824* y hasta el año estudiado (1917), la posibilidad real de autogobernarse. Su naturaleza jurídica estuvo dispuesta para que en el D.F. gobernaran los poderes federales, dispuestos orgánicamente por *todos* los ciudadanos del país. Como ciudad federal, la

---

<sup>67</sup> Ibid. p. 291-293.

<sup>68</sup> Francisco J. Gaxiola señala que “la mayoría de la Comisión de Constitución aceptó el proyecto del señor Carranza, pero fue más fuerte la tradición histórica que la necesidad política”. Véase Gaxiola, op. cit., p. 23.

<sup>69</sup> Díaz Alfaro, op. cit., p. 212. Véase también a Fernández Christlieb, Paulina. “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control” en Castañeda Sabido, Fernando (coord.). *Escenarios de la democratización*, Serie: El Debate Nacional:2, México, UNAM./Diana, 1998, p. 257-258.

supremacía de las competencias jurídicas dependía del Presidente de la República y del Congreso de la Unión. Hasta mediados del S. XIX no hubo diferenciación alguna entre los poderes judiciales federales y las autoridades judiciales locales.

2. Durante las disputas centralistas-federalistas, las invasiones norteamericana y francesa, los años de la Reforma, la etapa porfirista y los primeros años de la Revolución mexicana, los ciudadanos del D.F. **no** eligieron libremente al titular ejecutivo de la entidad ni a sus representantes legislativos locales. Durante breves lapsos de tiempo, tampoco tuvieron derecho de elegir a sus diputados federales ni al Ejecutivo federal. Durante toda esta época el sistema electoral mexicano fue indirecto y, hasta 1857, censitario.
3. La existencia del D.F. estuvo marcada en diferentes épocas por la *inconstitucionalidad* y el poder arbitrario de los poderes federales. Resoluciones respecto a sus límites territoriales afectaron la soberanía de otras entidades como Morelos y el Estado de México sin que se respetara el ordenamiento constitucional o la legitimidad política.
4. La vida “democrática” de los ciudadanos del D.F. tuvo como principal ámbito la administración municipal, si bien perdieron ciertos derechos con los decretos de 1901-1903 y con la Ley de Organización del Distrito y Territorios comentados. El municipio fue la base de participación política de los ciudadanos.
5. La fragilidad institucional del D.F. durante el S.XIX fue mayor que en resto del país. Ahí se sucedieron poco más de un ejecutivo local por año, frecuencia mayor que en los ejecutivos nacionales y, su condición de residencia de los poderes federales, fue frecuentemente puesta en jaque por las numerosas revueltas, invasiones, golpes de estado, etc.

## **CAPÍTULO II: EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO DEL D.F.: EL CONTROL DEL PRESIDENCIALISMO (1928-1976).**

Entre los años 1917 y 1928 la situación general del país estuvo marcada por la inestabilidad política y económica, la debilidad institucional, la búsqueda del reconocimiento legítimo, la disputa por el poder entre las facciones revolucionarias y la “depuración” de caudillos, etc. Por señalar burdamente una secuencia representativa de la época: Carranza es derrocado por los generales Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, quienes a su vez le habían apoyado en sus incursiones militares del norte, principalmente Sonora. De la Huerta, al no ser considerado como candidato presidencial para las elecciones de 1924, se subleva en 1923 y es sofocado por Obregón, Presidente constitucional durante el cuatrienio 1920-1924. Éste último pretende reelegirse en 1928 y, ya como Presidente electo, es asesinado en ese año, “oficialmente” a manos de un fanático religioso, cuando las sospechas apuntaban fuertemente a Luis N. Morones, brazo político fundamental de Plutarco E. Calles, Presidente constitucional durante el cuatrienio 1924-1928. Calles en tanto, como jefe máximo de la revolución durante los años 1928-1935, apoyó la candidatura presidencial de Lázaro Cárdenas, quien resultó electo en 1934 y, que al año siguiente, exilió al propio Calles. La secuencia sigue, pero cada vez más a través de cauces institucionales, o de manera más precisa, por medio de la competencia electoral.

Más allá de sus graves problemas políticos, financieros, internacionales con Estados Unidos, etc., la situación del país durante esos años expresa la construcción de un nuevo régimen, con nuevos actores, procesos, instituciones, valores y símbolos.

### *2.1: La creación del Departamento Central en 1928: antecedentes y reforma institucional.*

La deficiencia estructural de los ayuntamientos en el D.F. respecto a su dinámica jurídica y política acentuadas con la Ley de Organización del D.F. y Territorios federales, hicieron prácticamente inexistente la vida de los ayuntamientos durante

1917-1928. Los principales problemas que se les presentaron durante esos años fueron:

1) *El endeudamiento.*- Al no disponer libremente de sus recursos financieros y a pesar de las numerosas atribuciones y responsabilidades delegadas en el Gobernador del D.F., los ayuntamientos del D.F. incurrieron en un mayor endeudamiento. En 1928, excepto tres, todos los demás estaban en deuda con el Gobernador del D.F. El más importante, el Ayuntamiento de la ciudad de México debía más de ocho millones de pesos, cantidad nada desdeñable para la época.<sup>1</sup>

2) *Infraestructura y prestación de servicios urbanos.*- Relacionado con la escasez de recursos, los ayuntamientos del D.F. eran incapaces de controlar sus ingresos, sus egresos y costear las grandes obras de infraestructura urbana que requería la ciudad para prestar los servicios públicos básicos. La población había aumentado en 1928 a 1'230,000 y las condiciones urbanas generales eran precarias.<sup>2</sup>

3) *El poder de la CROM.*- Vedado por ley el derecho de los sindicatos a participar en las elecciones, el poder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) durante el periodo presidencial de Calles se fundó en el Partido Laborista Mexicano (PLM). El poderío de esta organización se hizo patente en todo el espectro político del país pero, en mayor medida, en el D.F.: para 1924 los líderes de la CROM, contaban con un senador, una diputación provincial y un poco más de la mitad de los 6 ayuntamientos de la ciudad de México (hasta 1925 Arturo Saracho fue alcalde de México); para 1926, el presidente del Ayuntamiento de la ciudad de México, Celestino Gasca, era un célebre líder de la CROM; en 1927, a pesar de que tuvo que compartir el triunfo con la Alianza de Partidos Obregonistas de Ricardo Topete, controlaba el Ayuntamiento de la ciudad de México, el cargo de gobernador del D.F. y, desde 1926, el cargo de secretario de gobierno del D.F.; y en 1928, con todo y que el gobernador no era salido de sus filas, conservaban cuatro diputados y dos municipalidades, entre ellas la de México a cargo de José López Cortéz. En el gobierno de los estados y federal, el gobernador Rodarte de Zacatecas durante 1926-1928, el gobernador Abraham

---

<sup>1</sup> Véase a Meyer, Lorenzo. "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940" en Garza, Gustavo (comp.). Atlas de la ciudad de México, México, Colegio de México-DDF, 1987, p. 375 y a Ward, Peter. Mexico City, John Wiley and Sons, England, 1998, p. 105.

<sup>2</sup> Según Diane Davis, los dos problemas urbanos más graves durante esta época eran la escasez de vivienda y el transporte, en Davis, Diane. El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el Siglo XX, México, F.C.E., 1999, p.49-54. Véase también a Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política,

Araujo de Querétaro electo en 1927, el gobernador Carlos Riva Palacio del Estado de México electo en 1925, el gobernador Pérez Treviño de Coahuila, el diputado hidalguense Javier Rojo Gómez, los diputados Ricardo Treviño, Vicente Lombardo Toledano, José F. Gutiérrez, el Jefe del Departamento de Servicios Sociales Eduardo Moneda, el propio Luis N. Morones, como director general de fábricas militares, diputado federal y ministro de Industria, Comercio y Trabajo, etc., etc., *todos ellos eran líderes, militantes o simpatizantes de la CROM.*<sup>3</sup>

4) *La duración y naturaleza de la organización municipal.*- Representativo de convulsas épocas con alta movilidad política, la duración en los cargos públicos en esa época era breve, por decir los menos. El presidente municipal y vicepresidente duraban en su encargo un año, con posibilidad de reelegirse pasado otro año más, lo cual ponía en entredicho la permanencia y continuidad de los programas y proyectos gubernamentales.<sup>4</sup>

Frente a los problemas de gobernabilidad del D.F. reconocidos por la poca capacidad de las administraciones municipales<sup>5</sup> y la concentración de

---

Cultura, México, CEIICH-U.N.A.M., 1998, p. 93 y a Gamboa de Buen, Jorge. Ciudad de México: una visión de la modernización de México, México, F.C.E., 1994, p. 44.

<sup>3</sup> A pesar de que la representación política nacional de la CROM nunca superó los 40 diputados y los 4 senadores, tenía el poder político suficiente para controvertir y desafiar las decisiones personales del General Obregón poniendo en riesgo su proyecto centralizador del poder político nacional. Véase a Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes. "Estado y sociedad con Calles" en Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928, Vol. 11, México, Colegio de México, 1981, p. 82-111. Véase también a Davis, op. cit., p. 94-96.

<sup>4</sup> El histórico problema de la escasa duración del mandato con los jefes políticos del D.F., bajo cualesquiera denominación, tan recurrente durante todo el Siglo XIX y la administración porfirista en el S. XX, permaneció en los años que van de la presidencia de Francisco I. Madero a Lázaro Cárdenas. Entre 1911 y 1940 hubo 37 gobernadores o regentes en el D.F., es decir, 1.28 por año, cifra un poco más alta que la considerada durante los años de 1824 a 1911 (1.22 por año). La escasa vigencia de estos sometió a una dinámica política muy inestable al D.F. mientras *reforzó la capacidad de los presidentes a imponer su criterio en las decisiones locales*. Éstos, durante los mismos 29 años, estuvieron en el cargo, en promedio, poco más de dos años. A pesar de la convulsa situación del país, la duración del mandato presidencial se había duplicado en comparación los años comentados del S. XIX y XX. DDF. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, INEHRM, 1987, p. 72-74.

<sup>5</sup> Para Cisneros Sosa, las atribuciones municipales eran numerosas frente a los recursos disponibles: "leyes sobre el trabajo, el pago del salario mínimo, indemnizaciones por accidente, permisos para el uso particular de las calles, obras públicas locales, escuelas primarias, cuidar la seguridad pública, nombramiento y remoción de todos los jefes y oficiales, con excepción de la policía de la ciudad de México, que era nombrada por el gobernador". Cisneros Sosa, Armando. La ciudad que construimos, México, (Serie Iztapalapa: Texto y contexto, número 13) 1993, p. 23 Cfr. con lo expuesto por la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917. Miranda Pacheco puntualiza más en las condiciones generales de la entidad: "...la disputa por el poder entre facciones político-militares, las elecciones municipales, la contienda política alojada en el seno de los ayuntamientos, el considerable aumento de la población, el rezago de la infraestructura urbana y la crisis financiera, saldos de la Revolución, trajeron enormes presiones sobre la estructura municipal de gobierno de la capital que, incapaz de superar sus propias contradicciones y sacudirse la tutela del gobierno central, terminaría siendo rebasada por las *demandas de la sociedad* y condenada por el poder..." Miranda Pacheco, Sergio. Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal, México, Unidad Obrera y Socialista-Frente del Pueblo, 1998, p. 219. El subrayado es nuestro.

<sup>6</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados, lunes 14 de mayo de 1928, p. 4-11.

atribuciones locales en el Gobernador del D.F. - como vimos nombrado por el Presidente de la República - el Congreso de la Unión y el propio Presidente, el siguiente paso no fue la democratización. Todo lo contrario.

El 12 de mayo de 1928, el candidato presidencial - por segunda ocasión- General Álvaro Obregón, envió una iniciativa al Congreso de la Unión donde proponía una reforma al artículo 73 constitucional en su fracción VI, vigente sin reforma alguna desde 1917. Al respecto estimaba lo siguiente:

El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales sujetándose a las bases siguientes.

- 1) Los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una con la extensión territorial y número de habitantes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2) Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3) El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

Obregón argumentó en la exposición de motivos presentada, la inexistencia e imposibilidad histórica de los ayuntamientos, la sujeción del gobierno local a las autoridades federales, la ineficiente acción de los gobiernos municipales respecto a la prestación de servicios y recaudación de sus recursos, los conflictos entre autoridades de la municipalidad de la ciudad de México, considerada capital de la república, con las otras, etc.<sup>6</sup>

La iniciativa en comento fue presentada por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 14 de mayo de 1928. Durante la discusión en las comisiones, la iniciativa tuvo *modificaciones sustanciales*. Fue presentada al Congreso de la manera siguiente:

- 1) El Gobierno del Distrito Federal estará *a cargo del Presidente de la República*, quien lo ejercerá a través del órgano u órganos que determine la ley respectiva.
- 2) El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que *dependerán directamente del Presidente de la República*, quien los nombrará y removerá *libremente*.

3) Los gobernadores de los Territorios acordarán *con el Presidente de la República* por el conducto que determine la ley.<sup>7</sup>

La discusión se inició dos días después y, como era de esperarse, fue muy intensa. Al interior de la Cámara de Diputados, claramente diferenciables, se encontraban dos bloques: los laboristas o cromistas y los obregonistas. Como líder de los laboristas, el diputado Vicente Lombardo Toledano argumentó como recurso explicativo el problema político de coexistencia de poderes federales y autoridades locales, pero sobre todo, el problema técnico que significaba la organización urbana de los municipios, de ningún modo insalvable.<sup>8</sup> Además prevenía de la disociación cívica en la población al no poder elegir a sus autoridades locales. Por parte del bloque obregonista se alzaron las voces de los diputados Ricardo Topete, Cerisola, Francisco Ramírez Alfonso, Aurelio Manrique, entre otros, todos ellos argumentando con diversos matices la inexistencia histórica y el fracaso del régimen municipal para el D.F.

Dado el alcance político de la CROM en los asuntos locales y nacionales, para Obregón y sus seguidores era muy importante recuperar la hegemonía en el D.F. Luis N. Morones, líder cromista y principal colaborador de Calles, al saberse marginado de la disputa presidencial con la candidatura de Obregón espetó, denunció, calumnió, acusó, etc. la ilegalidad e ilegitimidad de este último. La controversia política superaba toda especulación localista. Para Diane Davis el poder político de los laboristas había llegado a tal complejidad e intensidad que durante esa época “se voltearon los papeles en términos de las articulaciones

---

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 3. No puede suponerse fácilmente que la reforma propuesta por las comisiones haya sido promovida unilateralmente por Obregón, puesto que el Congreso de la Unión en general no estaba en esos años cercanamente subordinado al Ejecutivo o a jefe militar alguno. La supuesta omnipotencia del Ejecutivo Federal, durante 1926 y 1927 tuvo que gobernar a “decretazos”. Véase a Meyer, Jean, *op. cit.*, p. 114. Cfr. con Weldon, Jeffery A. “El Presidente como legislador, 1917-1934” en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Serie I: El poder Legislativo en las décadas revolucionarias, México, I.I.J.-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 117-145. Empero, tampoco puede negarse cierto apoyo a Obregón. Ricardo Topete, uno de los diputados miembros de dichas comisiones, durante los debates de la reforma constitucional tuvo un claro comportamiento favorable para el bloque obregonista. El sarcasmo y el más aplaudido cinismo fueron los recursos con mayor frecuencia utilizados durante sus intervenciones.

<sup>8</sup> Para Miranda Pacheco, “ciertamente los problemas municipales del D.F. eran de orden técnico-administrativo pero lo eran también de orden jurídico, económico y político. Lo primero porque no existía una eficaz coordinación técnico-administrativa de las acciones gubernamentales y municipales, debido in tanto a la falta de inventiva de los legisladores para emitir ordenamientos que regularan y definieran claramente sus respectivas funciones y obligaciones; económico porque los municipios no poseían los recursos suficientes para atender los gastos en su administración, recursos que el Congreso estaba obligado por la Constitución a proporcionarles y que nunca les dio suficientemente y porque la Federación había ido absorbiendo cada vez más los recursos y funciones de las municipalidades; (y) político, porque las funciones administrativas se veían invadidas por los intereses en turno, no sólo de partidos sino también de gobierno.” Miranda Pacheco, *op. cit.*, p. 159.

existentes entre la política local y la nacional, de modo que la dinámica política nacional se subordinaba ahora a la local, al revés de lo que ocurría antes. Es decir, las organizaciones laborales que en su inicio se construyeron por miembros de la ciudad de México y con un interés primordial en la prosperidad local, hacia 1928 habían cobrado suficiente fuerza política para desafiar a los líderes revolucionarios nacionales y controlar las instituciones políticas locales, en función de sus propios propósitos políticos [...] Esto no sólo creó nuevas tensiones en el liderazgo político nacional al terminar la década de 1920 (sino que) también generó un enfoque enteramente nuevo para los servicios y la administración de la ciudad de México, incluida la eliminación del gobierno democrático en la capital”.<sup>9</sup>

Al final, la iniciativa de Obregón reformada por la comisión, fue aprobada por la mayoría obregonista, o por lo menos anti-laborista: el gobierno del D.F. pasó completamente a manos de los poderes federales. La importancia significativa de la supresión de los municipios y la correspondencia ejecutiva local en manos del Presidente estaban intrínsecamente ligadas con la disputa del poder nacional. Con un Presidente Calles sospechosamente dudoso para tomar partido, dos grupos surgidos de la revolución peleaban abiertamente por el control hegemónico del D.F. y del país.

En tanto, los derechos de los habitantes del D.F. se limitaron al ámbito federal y paradójicamente, serían los ciudadanos de todo el país quienes finalmente tendrían la capacidad de elegir a sus autoridades locales. Frente a los diputados y senadores electos por todo el país, que mucho podían desconocer de los problemas en la entidad, los representantes legislativos del D.F. eran una minoría poco significativa. Y no solo eso, como se ha señalado, con la supresión de los municipios desapareció el último reducto de representación legítima que permitía cierta identidad política entre gobernantes y gobernados.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Davis, op. cit., p. 49.

<sup>10</sup> Véase a Loaeza, Soledad. “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX” en Historia Mexicana, volumen XLV, México, Colegio de México, jul.-sep. 1995, p. 102. No sólo los diputados o senadores podían desconocer la dinámica de los problemas locales propios del D.F. Dentro de los Presidentes constitucionales posteriores a esta reforma, fue hasta 1970, con Luis Echeverría Álvarez, que el D.F. pudo contar con un Presidente natural de la entidad. En tanto, la situación de los regentes fue peor: el primero que nació en el D.F. fue Manuel Camacho Solís, regente de la ciudad durante casi todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). *Todos* los presidentes y regentes anteriores habían nacido en otra entidad. Puede argumentarse que la mayor parte de los presidentes y regentes estudiaron o hicieron carrera política mayormente en el D.F. por lo que no desconocían la naturaleza de sus problemas, pero frente a la identidad colectiva, esto es poco representativo.

## 2.2: La organización corporativa del Distrito Federal. (1929-1966).

El Departamento del Distrito Federal (DDF) fue creado por disposición de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, aprobada por el Congreso de la Unión y rubricada por el Presidente Emilio Portes Gil el 31 de diciembre de 1928. Esta ley disponía la organización político-administrativa del D.F. con base a las reformas constitucionales comentadas de la siguiente forma:

1) El Gobierno del Distrito Federal quedaba encargado al Presidente de la República - exclusivamente, sin determinación explícita de la Cámara de Diputados - quien lo ejercía por medio del DDF, desempeñado en sus funciones por el Jefe del Departamento, los Delegados y Subdelegados, y auxiliado por el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones (Art. 21-23).

2) El DDF, formado por un departamento central - que incluía las otrora municipalidades de la ciudad de México, agregándole la ciudad de Tacubaya y las Villas de Tacuba y Mixcoac, *diferenciada* la primera como asiento de los poderes federales -, y trece delegaciones, tenía a *su cargo*, entre otras funciones: a) publicación de los reglamentos, decretos y órdenes del *Presidentes de la República*; b) servicios de policía; c) representación por medio de su Jefe al D.F. y a los establecimientos de su dependencia; d) expropiaciones necesarias; e) formación y presentación anual al *Ejecutivo de la Unión* del proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos; f) rendición de cuentas comprobadas de los gastos de la administración del año anterior, para que el *Presidente* la presentara ante el Congreso; g) Administración de Hacienda del DDF, etc. Además de las propias de la función municipal tales como: prestación de los servicios públicos locales del D.F., cuidado de la seguridad y tranquilidad pública de las poblaciones, dotación y distribución de aguas potables, alumbrado público, servicios de rastros y mercados, conservación y mejoramiento de las vías, parques y paseos, autorización e inspección de construcciones particulares, etc. (Art. 24).

3) El Jefe del DDF era *nombrado y removido libremente por el Presidente de la República*, debía residir en la ciudad de México y cumplir con los siguientes requisitos: tener treinta años cumplidos, haber residido en el D.F. por lo menos dos años inmediatamente anteriores a su nombramiento, tener notoria buena

conducta y no pertenecer al estado eclesiástico. Con el Consejo Consultivo, el Jefe del DDF tenía que oír su parecer respecto a los reglamentos gubernativos del Distrito, las iniciativas de leyes que se refieran a la organización, modificación o supresión de servicios administrativos del D.F., *el proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos*, para contratar obras, servicios o aprovechamientos por más de dos años o cuando exceda del diez por ciento de la cantidad asignada para el servicio relativo, etc.

4) En cuanto a los delegados y subdelegados, eran *nombrados y removidos libremente por el Jefe del DDF con aprobación del Presidente de la República*. Cada uno de ellos debía tener 25 años cumplidos y haber residido el año inmediatamente anterior a su nombramiento<sup>11</sup>, en la delegación donde va a ejercer el cargo (Art. 32-39).

5) Otros encargados nombrados o removidos directamente por el Jefe del DDF e indirectamente por el Presidente de la República son: El Director General de Rentas, los miembros de la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del D.F., el Oficial Mayor del DDF, el Oficial Mayor de la Dirección General de Rentas, el Jefe de la Policía y los Directores o Jefes de los diferentes servicios o dependencias (Artículos 49, 55-69). La existencia de las dependencias - título y correspondencia en funciones - no estaba detallada.

6) El Consejo Consultivo, a pesar de que se validaba su existencia en todas las delegaciones, quedaba expresamente circunscrito al Departamento Central. En la ciudad de México tenía una *organización corporativa* formada por los siguientes representantes: uno de las Cámaras de Comercio, uno de las asociaciones de Comerciantes en pequeño que no pertenecieran a la primera, uno de la Cámara de Industriales, uno de las agrupaciones de dueños de propiedad de raíces, uno de las asociaciones de inquilinos, uno de las agrupaciones de campesinos, uno de las agrupaciones profesionales, uno de los empleados públicos y particulares, tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente y una representante de las asociaciones de Madres de Familia. El registro de estas organizaciones se conseguía comprobando su existencia por un año, estando *debidamente registradas* y teniendo como mínimo *cien* asociados. Las

---

<sup>11</sup> Para 1970 ni los Delegados ni el Regente debía cumplir disposición legal alguna respecto al tiempo de su residencia. La paulatina flexibilidad del ordenamiento local posibilitó la existencia de delegados o regentes que no tenían ningún arraigo territorial con sus representados.

atribuciones del Consejo incluyen: proponer al DDF la reforma a los reglamentos y las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos, ser oídos en los casos referidos por el Jefe del DDF, inspeccionar los servicios legales y *revisar la cuenta anual del Departamento* puesta a su disposición durante un término de quince días (Artículos 84-96).<sup>12</sup>

Es importante puntualizar en lo siguiente: al quedar facultados los *delegados para escoger dentro de las agrupaciones* a las más importantes de su localidad y condicionar su registro a estar “debidamente registradas”, había mucho campo para el uso político discrecional y discriminatorio.<sup>13</sup> Toda la estructura política y administrativa del D.F. tenía una diferenciación jerárquica condicionada, en la que el Jefe del DDF se debía a los lazos de lealtad y subordinación con el Presidente; los delegados, el director general de rentas y los miembros de la Junta a su vez con el Jefe del DDF; los miembros del Consejo Consultivo con los delegados, etc.<sup>14</sup>

La existencia del Consejo también estuvo justificada para incluir a los cromistas bajo un mecanismo de participación limitada. De las organizaciones laborales que integraron el primer Consejo, *todas* estaban relacionadas con sindicatos importantes de la CROM: la Federación de Sindicatos Obreros del D.F., el Sindicatos de Redactores de la Prensa del D.F. y la Alianza de Camioneros de México.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> “Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales” en Diario Oficial de la Federación, 4 y 5 de enero de 1929. En opinión de Moisés Frutos Cortéz, “resultaba claro que el origen de esta reforma obedeció a consideraciones de orden político; que la presencia de múltiples fracciones o grupos políticos y el uso de la fuerza entre ellos impedía el buen funcionamiento no sólo de la capital federal sino del país” Frutos Cortéz, Moisés. El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos, México, Tesis de Licenciatura, UNAM., 1999, p. 85.

<sup>13</sup> Cisneros puntualiza que “el método de elección, cuya responsabilidad recaía en las autoridades favorecía en la práctica de asumir posiciones peticionistas alegando su representatividad o su labor social.” Cisneros, op. cit., p. 57.

<sup>14</sup> Desde su origen, la existencia del DDF estuvo marcada por la controversia: ¿carácter local o federal? Como sucesor universal de los municipios se suponía que tanto el Departamento como sus autoridades tenían un carácter local. Dada la responsabilidad titular de sus autoridades directas - Presidente y Congreso de la Unión - también podía determinarse su carácter federal. La controversia jurídica “fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria Miguel Martínez (5681/50) en el sentido de que las autoridades del DDF tenían carácter de federales”. Véase a Ríos Estavillo, Juan José. “Reforma del D.F.” en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Serie IV, Tomo XIII, México, I.I.J-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 755.

<sup>15</sup> Davis señala que la importancia política de estos sindicatos provenía, para el primer caso, por considerarse alguna vez el núcleo laboral más poderoso dentro de la CROM; el Sindicato de Redactores en tanto, estaba estratégicamente ubicado como una de las organizaciones más influyentes en la opinión pública; y el tercer caso, fue un sindicato de conductores que sirvió como grupo de choque contra los tranviarios radicales afiliados a la CGT. Davis, op. cit., p. 106-107.

Con esta ley no existía responsabilidad alguna con los ciudadanos y la participación gremial de la sociedad dejaba amplios sectores sin representación política alguna y con ningún nexo con sus autoridades. La gobernabilidad del D.F., como veremos más adelante, dependió en esos años de los arreglos corporativos, pero sobre todo, de los resultados urbanos, económicos, políticos y sociales que pudieran tener las autoridades respecto a los requerimientos de las organizaciones gremiales y, con menor importancia, la población en general.<sup>16</sup>

El Consejo Consultivo no logró tener una preeminencia legal y legítima permanente sobre los asuntos urbanos, a pesar de las atribuciones que le possibilitaban vigilar el desarrollo de los servicios públicos en general. Empero, su estructura permitió incluir a grupos y organizaciones sociales cuyas voces habían sido olvidadas para la elaboración de políticas urbanas. El Consejo fue durante muchos años el *único* espacio de participación social en los asuntos locales.<sup>17</sup>

La formación de un partido político nacional en el año de 1929 vino a darle una nueva configuración al régimen político mexicano. La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) como una “confederación de partidos regionales o locales” devino en establecer una dimensión distinta de la lucha política nacional: los grupos armados de la revolución debieron reconocer por fuerza o convicción que los cauces de participación política se institucionalizaban.

En el Distrito Federal la formación de este partido permitió un mayor control por parte del régimen a organizaciones políticas independientes, un mayor reconocimiento de los problemas locales al incorporar nuevos grupos, facciones y sectores políticos o sociales y por ende, una incrementada capacidad de respuesta. Con sus renovaciones posteriores como Partido de la Revolución Mexicana o como el aún vigente Partido Revolucionario Institucional, conservó durante años la capacidad de ofrecer los “frutos de la revolución” a la sociedad. Todo un nuevo discurso reforzado de emblemas simbólicos era presentado como

---

<sup>16</sup> Según Jacqueline Peschard, “dos grandes condiciones fueron la base de la gobernabilidad del D.F.: 1. Ser una ciudad fuertemente subvencionada y protegida y 2. Una red de intercambios clientelares del gobierno con los grupos organizados, tanto gremiales como vecinales, con la mediación del partido oficial. Peschard, Jacqueline. “La reforma política del Distrito Federal de 1994” en Álvarez Enríquez, Lucía. Participación y democracia en la ciudad de México, México, CEIICH-U.N.A.M.-La Jornada, 1997, p. 217.

<sup>17</sup> Lucía Álvarez Enríquez, en tanto, lo pone en los siguientes términos: “El carácter corporativo del Consejo Consultivo no dio cabida, por otra parte, al desarrollo de una práctica participativa que funcionara con cierta autonomía y permitiera a la ciudadanía, ahí representada, fungir como interlocutora de las autoridades gubernamentales. Al estar presidido por el jefe del Departamento, funcionó en términos efectivos más como una instancia de apoyo a éste, y con el tiempo se convirtió en una suerte de junta de notables”. Véase a Álvarez Enríquez, Distrito Federal..., op. cit., p. 98.

legal y legítimo. El presidencialismo devino más fuerte aún: con un brazo político y social fuerte, mayormente subordinado, dispuesto y legitimado por amplios grupos militares, políticos y sociales, la capacidad de gobernar del Ejecutivo tuvo una amplia capacidad de recursos y se enfrentó a menores problemas.

El Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California expedido el 22 de febrero de 1933, determinó una nueva configuración política urbana para la ciudad. Dicho ordenamiento definía como autoridades para la planificación de la ciudad al *Presidente de la República*, la Comisión de Planificación, los Comités Ejecutivos designados por la Comisión para la construcción de obras determinadas, el DDF y el Consejo de Arquitectura del D.F. En tanto, la Comisión de Planificación a su vez se integró por el Jefe del DDF, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el jefe de la Oficina de Planificación del Departamento y ocho vocales que representaban al Departamento de Salubridad, la Confederación de Cámaras de Comercio, la Confederación de Industriales, las Sociedades de Ingenieros y Arquitectos del D.F., las Asociaciones de Propietarios de Bienes y Raíces del D.F. y las Asociaciones de Banqueros.<sup>18</sup> Además de sus restringidos derechos originales, este reglamento vino a consolidar la función de figura decorativa del Consejo respecto a sus asuntos urbanos. La conformación de la Comisión no dejó dudas respecto a su poca representatividad social. No existió la oportunidad que el propio Consejo había reconocido para la representatividad gremial, aún con sus limitaciones.

Durante el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), apareció en el país con mayor fuerza un fenómeno social que, por lo menos, se remite a la etapa armada de la revolución mexicana: la invasión de terrenos. En el D.F. se formaron diversas colonias mediante este método, a veces organizadas previamente o de manera improvisada. Según Cisneros, en 1940 se registraron un total de 10365 lotes que contaban con aproximadamente 60,000 habitantes, todos ellos surgidos de la invasión de terrenos. Durante esos años, el Consejo Consultivo perdió peso político,<sup>19</sup> pero el presidencialismo y el centralismo

---

<sup>18</sup> Cisneros Sosa, op. cit., p. 50.

<sup>19</sup> Cisneros agrega: "El Departamento expropiaría esas colonias e iniciaría su regularización, inaugurando una práctica que sería permanente en la ciudad". *Ibíd.* 74-80. Véase también a Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal...*, op. cit., p. 104.

jerárquico fortaleció su capacidad de “despolitizar” la administración capitalina al convertirla más “predecible, burocrática y rutinaria, pero menos participativa.”<sup>20</sup>

Por *iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines*, el 31 de diciembre de 1941 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Departamento del *Distrito Federal*. En la exposición de motivos, Cortines reafirmaba la conveniencia de la reforma constitucional de 1928 pero también expresaba la premura de la Ley del 31 de diciembre de ese mismo año, por lo que “numerosos aspectos de la organización administrativa del D.F., no fueron convenientemente considerados”. Al respecto propuso, entre otros, los siguientes objetivos:

- 1) Reivindicar para el D.F. su carácter de entidad política integrante de la Federación, sujeta a un régimen político sui generis en tanto continúa como residencia de los Poderes de la Unión.
- 2) Establecer las normas generales de organización que permitan señalar con precisión las relaciones que deben existir entre el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo local.
- 3) División territorial político-administrativa acorde con las exigencias del *momento*.
- 4) Enumeración minuciosa de las facultades asignadas al DDF.<sup>21</sup>

La nueva Ley Orgánica refrendaba algunos preceptos y nociones anteriores, tales como: el reconocimiento de la función legislativa local para el Congreso de la Unión y de la función gubernativa en el Presidente de la República, éste último todavía facultado para nombrar y remover libremente al Jefe del DDF; los límites territoriales del D.F. seguían siendo los fijados por los decretos de 1898, aunque se aumentaba el número de las delegaciones a 12<sup>22</sup>; las funciones del DDF y las facultades de los delegados eran las casi las mismas; al desaparecer la Oficialía Mayor de la Dirección General de Rentas y al ordenarse la existencia de un Secretario General del DDF, se refrendaba la aprobación del Presidente de la República en el nombramiento y remoción que hiciese el Jefe del DDF en cuanto al propio Secretario General, el Oficial Mayor,

---

<sup>20</sup> Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 375.

<sup>21</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, lunes 29 de diciembre de 1941, p. 108-109.

<sup>22</sup> En 1931 el número de las delegaciones se había disminuido a 11, al integrar al Departamento Central, reconocido jurídicamente como la ciudad de México, las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General

los Delegados y Subdelegados, los Directores Generales y el Jefe de la Policía, etc., etc. Empero, incorporaba algunas novedades, muy significativas:

1) En la Ley de 1928 se estipulaba que el ejercicio del gobierno del Distrito Federal correspondiente al Presidente se ejercía por medio del DDF, sin referencia alguna a sus miembros. En la Ley en comento, explícitamente se estipulaba que el ejercicio gubernativo era por conducto del Jefe del DDF, auxiliado por *un Secretario General*, un Oficial Mayor, el Consejo Consultivo, Delegados, Subdelegados y los Directores Generales de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Tesorería, Egresos, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Catastro, Tránsito y Policía (Art. 6 y 24). Además, se enumeraban las correspondientes funciones de cada una de las dependencias encargadas a los directores generales (Art. 36-48).

2) Respecto al Jefe del DDF, se anulaba el requisito de haber residido en el D.F. por los menos 2 años anteriores a su nombramiento. Dependía de él, la auditoría de las oficinas del Departamento, los empleados, actos o contratos y *el mando directo de la policía del D.F.* (Artículos 26, 50 y 56). Además se le otorgaba facultad para, *con aprobación del Presidente de la República*, celebrar convenios sobre coordinación de servicios con la Federación o con los Estados limítrofes (Art. 63).

3) El cambio más importante de esta Ley respecto a la anterior refiere al Consejo Consultivo. La representación de empleados públicos y particulares se transforma en empleados públicos solamente y la triple representación de las Asociaciones de Trabajadores y la de Madres de Familia queda en una cuádruple representación de Asociaciones de Trabajadores, incluyendo en una de ellas a las mujeres trabajadoras. La designación de los representantes, en tanto, ya no corresponde a los delegados sino que se centraliza *en el Jefe del Departamento*, lo cual deja todavía un mayor margen de uso discrecional. La duración del cargo de consejero se extiende a dos años y su revocación, en la otra ley dispuesta por las agrupaciones que "lo hicieren", en ésta queda condicionada a la aprobación de todas las organizaciones representadas en el Consejo. Entre sus atribuciones, el Consejo pierde la capacidad de revisar la cuenta anual del Departamento, la más

---

Anaya. Véase a Rodríguez Araujo, Octavio. "Partidos Políticos en el Distrito Federal" en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coordinador). Distrito Federal. Gobierno y sociedad civil, México, El Caballito, 1987, p. 255.

importante de todas (Art. 64-74), de ser oído sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la contratación de grandes obras y servicios, etc.<sup>23</sup> Por si fuera poco esta Ley aclara: “El Consejo Consultivo tendrá únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria” (Art. 74).<sup>24</sup> Ante las limitaciones representativas y facultativas del Consejo, surge la pregunta: ¿dónde quedaron las bases de la *gobernabilidad* y de la *autonomía* en el D.F.?

El D.F. recuperó la preeminencia política, económica, social y cultural de todo el país, a unos cuantos años de concluida la revolución mexicana. El centralismo de las decisiones y dependencias políticas, de la infraestructura económica, de las más diversas expresiones culturales, etc. le harían recuperar nuevamente la hegemonía del país.<sup>25</sup> La intensa dinámica de las instituciones, los actores y los movimientos políticos harán del D.F. un espacio socio-político muy complejo que supera la mayor de las veces su propio ámbito local.

Como referente del fomento a la política habitacional del país, el crecimiento de su población fue inusitado: en 1930 se contó un total de 1,229,576 habitantes, cifra que representaba el 7.4% de la participación en el total nacional y que ubicaba a la entidad en el segundo lugar nacional; para 1940, el total de la entidad llegó al 1,757,530, representaba ya el 8.9% del total nacional y le ubicaba en el primer sitio, predominancia que conservó hasta la década de los ochenta; en 1950, contaba con 3,050,442 habitantes y representaba al 11.8% del total nacional; en 1960, llegaba a 4,870,876 habitantes que representaban 13.9%; y ya para 1970 contaba con 6,874,165 habitantes que correspondían al 14.3% del total nacional.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Cisneros apunta: “En la práctica se había convertido en un órgano decorativo [...] Junto a la reducción de sus atribuciones ciudadanas se amplió el aparato administrativo del Departamento”, en Cisneros op. cit., p. 110.

<sup>24</sup> “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941. A iniciativa del Presidente Miguel Alemán Valdés y aprobación del Congreso, el 31 de diciembre de 1946 apareció en el Diario Oficial una reforma a esta Ley Orgánica que hizo algunas correcciones de estilo, redefinió las competencias del DDF en materia hacendaria, desapareció las Direcciones Generales de Tesorería y de Egresos - lo que centralizó estas funciones de DDF y la Auditoría General de la Hacienda Pública del D.F. en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - y nuevas funciones a la Dirección General de Servicios Administrativos. “Reformas a la Ley Orgánica del Gobierno del D.F.” en Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1946, p. 14-15.

<sup>25</sup> En el sexenio del Presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) “el número de establecimientos industriales del D.F. casi se duplicó, lo que significó que en un 20% de las factorías, que aportaba el 40% de la producción nacional, se ubicaba ya en la capital, en el espacio más rentable del país desde todas las ópticas posibles”, Cisneros, op. cit., p. 131.

<sup>26</sup> Fuente: SIC e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, México, Varios años. Tan sólo en la década de los cuarenta y los cincuenta, el crecimiento de la población fue de 73.5%. El área urbana alcanzó en 1941 99.2 kilómetros cuadrados que en 1950 eran 146. Con el crecimiento de la población y la prohibición de

Junto al problema del crecimiento desmedido de la población siguió otro: la consecución de espacios para la vivienda y la prestación de servicios públicos. El 10 de julio de 1942, el Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) decretó la congelación de rentas del Distrito Federal y, al año siguiente, prorrogó esta medida mientras duraba la Segunda Guerra Mundial. Con el Presidente Miguel Alemán (1946-1952) esta disposición perdería su carácter excepcional al prorrogarla indefinidamente. Estas medidas iniciaron un proceso de descapitalización inmobiliaria que afectó a la construcción particular de espacios para el arrendamiento de viviendas a pobladores de bajos ingresos. En tanto, dependencias gubernamentales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) construyeron un sinnúmero de viviendas de alquiler o en propiedad. Sin embargo, en la formación de colonias populares, la política gubernamental fue *contradictoria*, sobre todo en los años cincuenta y sesenta: mientras el DDF prohibía fuertemente la ocupación irregular de tierras, las autoridades federales permitían su asentamiento en las “zonas urbanas ejidales”, que posibilitaba a particulares la adjudicación de tierras ejidales.<sup>27</sup>

El liderazgo gestionalista y la dinámica social peticionista ha sido un mecanismo eficaz y eficiente para la consecución de servicios públicos. La creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943 y la aparición de la Federación de Colonias Proletarias del D.F. en 1951, afiliada a la Federación de Organizaciones Populares del D.F., a su vez reconocida por la CNOP, consolidó el sistema corporativo urbano del Partido de la Revolución Mexicana (PRM, antes PNR) reforzando las relaciones clientelares y condicionando la atención de demandas por apoyo político con la debida subordinación al “partido oficial”.<sup>28</sup>

Sin lugar a dudas la época de mayor auge del régimen clientelar, influyentista y corporativo en el D.F. fue durante la regencia de Ernesto P.

---

asentamientos irregulares, en 1953 se inicia el desarrollo habitacional hacia tres municipios del Estado de México y ya para 1959 el área urbana del D.F. era de 210 kilómetros cuadrados y el de la zona conurbada correspondía a 13 kilómetros cuadrados. Véase a Gamboa, op. cit., p. 44-45.

<sup>27</sup> Cisneros, op. cit., p. 141-158.

<sup>28</sup> Tan sólo en 1944, la CNOP registraba 150 colonias populares afiliadas. Álvarez afirma: “... hasta los años setenta, la CNOP fue en la Ciudad de México la central hegemónica de las agrupaciones urbanas”. Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal..., op. cit., p. 105-106.

Uruchurtu (1952-1966). El llamado "Regente de Hierro"<sup>29</sup> destacó por su discurso moralista, sobrio y rígido y por su disposición a gobernar para las clases medias<sup>30</sup>. La ampliación de servicios urbanos incluyó un aumento considerable en la disponibilidad del agua potable, del drenaje, de la vialidad, de la vivienda, etc., que aunada a la conexión de Uruchurtu con una red de organizaciones empresariales y laborales, movimientos sociales urbanos, etc. le valió granjearse la popularidad, la legitimidad y la aceptación de amplios sectores gubernamentales y sociales.<sup>31</sup> Empero, durante sus últimos años también expresó la crisis del corporativismo urbano.<sup>32</sup> Al final de su gestión, numerosas organizaciones populares independientes precursoras del Movimiento Urbano Popular (MUP), rechazaban la política gubernamental hacia la ciudad, denunciando la manipulación y el control imperantes en las instancias oficiales – sobre todo aquellas dependientes al PRI –, impulsando la participación de las bases en la toma de decisiones y democratizando sus estructuras organizativas a través del avance ideológico y político de sus integrantes.<sup>33</sup>

La figura política del regente, se ha concebido la mayor de las veces como un subordinado incondicional del poder presidencial que poco representa a los ciudadanos del D.F. Invariablemente a esa referencia nos llevaba su status constitucional. Álvarez Enríquez destaca que "... es en realidad la personificación del estrecho espacio público de concertación y negociación política posibles. Por ello, la regencia es la expresión del poder abstracto presidencial sobre un espacio socio-político de sociedad *suma cero*."<sup>34</sup> Ramírez Sáiz en tanto, afirma que "la

---

<sup>29</sup> Una buena y entretenida descripción de la carrera política de Uruchurtu se encuentran en Davis, op. cit., p. 183-187.

<sup>30</sup> Davis destaca que fue tan popular e importante entre las clases medias que el Partido Acción Nacional lo postuló como su candidato en las elecciones presidenciales de 1958. Finalmente Uruchurtu declinó. *Ibid.* p. 188-192 y 255-258. Véase también a Cisneros, op. cit., p. 177.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 137-174.

<sup>32</sup> En 1962 surgió la Comisión Depuradora de las Colonias Proletarias con la inconformidad explícita hacia los cauces corporativos que no daban respuesta a sus demandas de servicios sociales. Como primera agrupación independiente al PRI, el surgimiento de esta Comisión también marca los inicios del Movimiento Urbano Popular en el Distrito Federal con un buen número de organizaciones independientes y una nueva relación entre gobierno y sociedad con renovados mecanismos de negociación. Véase a Álvarez Enríquez, Distrito Federal..., op. cit., p. 107-109 e Incháustegui Romero, Teresa. "Distrito Federal" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coordinadores). La República Mexicana: Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, 3 volúmenes, México, UNAM-La Jornada, 1994. Esta última agrega: "Este complejo y contradictorio entramado, formado entre el partido, los gobiernos y los colonos, comienza su fractura entre 1964 y 1965."

<sup>33</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Las relaciones entre gobierno y sociedad civil en el D.F." en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.). Distrito Federal..., op. cit., p. 29 y Cisneros, op. cit., p. 217-218.

<sup>34</sup> Álvarez Enríquez, Distrito Federal..., op. cit., p. 255.

regencia de la ciudad es una instancia administrativa del ejecutivo más que un factor de gobierno de los ciudadanos.”<sup>35</sup> Empero, como podremos observar, si bien es inobjetable la escasa representatividad de su encargo, al menos *esta condicionalidad política del regente no siempre fue ciega y sin conflictos*.

Durante la regencia uruchurtiana, la eficaz gestión y el paulatino incremento legítimo, permitieron un ejercicio del gobierno más autónomo respecto a administraciones anteriores. Los “estilos personales de gobernar” de los presidentes Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos caracterizados por su disposición a “administrar” y “negociar” más el amplio reconocimiento a su labor en las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ubicaron a Uruchurtu como un personaje de importancia indiscutible en el D.F. La preeminencia del presidencialismo, sin verse socavada completamente, convivió con una dinámica relativamente autónoma de administración y política local. Cierta bicondicionalidad política persistió entonces: mayor posibilidad autónoma para el Regente a mayor consenso local. Este equilibrio bicondicional inestable se alteró en 1966, cuatro años después de la asunción presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, cuando con los antecedentes de las divergencias entre el Regente y el PRI respecto a las políticas urbanas, las divisiones internas de la CNOP, la huelga de los Médicos surgida en 1965, la huelga estudiantil en la Universidad Nacional durante el segundo trimestre de 1966 y el pretendido reformismo político de Carlos Madrazo al interior del PRI, se agravaron las relaciones entre el Regente y el Presidente. Cada uno pretendía imponer la visión de sus problemas y la forma de resolverlos. Cada uno mostraba posturas contrarias e irreconciliables. Ambos buscaban contrarrestar sus medidas de gobierno.<sup>36</sup> El último episodio estalló con la expropiación de terrenos de los ejidos Huipulco, San Pedro Mártir y Santa Úrsula: mientras Uruchurtu se oponía a toda invasión y ordenaba su desalojo con buldózeres, el PRI lo acusaba de irrespetuoso a los derechos humanos.<sup>37</sup> Con los antecedentes de las renunciadas de Madrazo y el rector de la Universidad Nacional, Uruchurtu hizo lo propio en octubre de ese año. Al final, los poderes federales y el PRI impusieron su lógica y la gobernabilidad como responsabilidad democrática y

---

<sup>35</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel. “Las relaciones...” en Ramírez Sáiz, *Distrito Federal...*, op. cit., p. 16.

<sup>36</sup> Para Davis, la controversia entre Díaz y Uruchurtu superó toda expectativa localista. En el fondo del problema, existía una disputa nacional en un contexto marcado por las incapacidades del PRI y del Presidente para incorporar la creciente demanda de democratización de las clases medias y superar la dinámica de sus conflictos internos. Davis, op. cit., p. 268-275.

eficiente entre gobernantes y gobernados volvió a su origen: el Presidente de la República.<sup>38</sup>

Debido a la complejidad de sus problemas, el D.F. no es una entidad homogénea. Se ha caracterizado durante décadas por su diversidad política. La presencia de la oposición y del abstencionismo siempre ha sido mayor que en el país. Por sólo citar las elecciones presidenciales: en 1946, mientras que en todo el país la presencia de la oposición representaba un 26.48% y el abstencionismo apenas llegaba a un 13.55%, en el D.F. la oposición obtuvo un 49.66% y el abstencionismo representó un 39.47%; en 1952, el total de la oposición en el D.F. alcanzó un 50.99% y el abstencionismo un 34.22%, mientras en el país, obtuvo 25.69% y 25.51% respectivamente; para 1958, durante los primeros 6 años de administración uruchurtiana, en el D.F. la oposición alcanzó un 31.27%, el nivel histórico más bajo posible, mientras el abstencionismo disminuyó a 31.47% y, en el país, la oposición y el abstencionismo representaron 11.67% y 28.44% respectivamente; y en 1964, la oposición y el abstencionismo en el D.F. llegaron a 33.71% y 37.26%, a lo que en el país se obtuvieron un 13.60% y 33.39% respectivamente en ambos rubros.<sup>39</sup>

En 1968 la oposición política no se expresó en términos de partidos políticos y de resultados electorales. El movimiento estudiantil de ese año evidenció la estrechez de los cauces institucionales de participación y de representatividad. Un reclamo por la diversidad política surgido de las clases medias ilustradas y de amplios sectores sociales marginados de los “frutos de la revolución” se alzó contra el régimen autoritario de Díaz Ordáz. Para Cisneros, en el D.F. el movimiento “daría lugar a cambios significativos en el liderazgo de la gestión urbana, iniciando la ruptura de la estrecha relación que entonces había entre las poblaciones de las colonias populares y el partido gobernante.”<sup>40</sup> Loaeza en cambio opina, que a pesar de la posibilidad de su función renovadora frente a las formas convencionales de participación ciudadana, “nunca trascendió sus

---

<sup>37</sup> Cisneros, op. cit., p. 177-178.

<sup>38</sup> Para Peter Ward, Uruchurtu por “su firme control sobre los asuntos de la ciudad y la administración ganó la confianza de ejecutivos sucesivos. No obstante, el rápido crecimiento, el aumento de la complejidad en sus asuntos y su eventual pérdida de control sobre el desarrollo de los asentamientos irregulares en el sur de la ciudad, demostró que su política perdía peso y utilidad por lo que fue forzado a renunciar en 1966” en Ward, op. cit., p. 108.

<sup>39</sup> Datos obtenidos en Peschard, Jacqueline. “Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)” en Revista Mexicana de Sociología, Número 50, México, julio-septiembre, 1988, p. 232.

<sup>40</sup> Cisneros, op. cit., p. 184.

propios límites en términos de grupo social.”<sup>41</sup> Incháustegui en tanto, afirma que el movimiento además de que sacude los cimientos de la estabilidad política del país, “inaugura en el sistema político mexicano una dinámica de ruptura y rearticulación de largo alcance entre los grupos sociales, obreros, populares y de clases medias, respecto a los ejes tradicionales de consenso y hacia nuevas claves de articulación.”<sup>42</sup>

En mi particular opinión sí dio origen a una nueva forma de protesta política y exhibición pública de las debilidades estructurales del gobierno que trascendieron la lógica del sistema político mexicano, transformando la dinámica de sus sujetos, procesos e instituciones hacia expresiones de disidencia política más politizadas y mejor organizadas.

### *2.3: La dinámica vecinal del DDF. Naturaleza jurídica y reforma política (1970-1976).*

En 1970, el crecimiento desmedido de la población defeña había superado con creces la capacidad de respuesta del gobierno. En ese año, ya se contaban 6,874,165 habitantes que representaban el 14.3% de la participación total nacional, cifra porcentual jamás registrada y/o superada.<sup>43</sup> Tan sólo en el D.F. la mancha urbana alcanzó 309 kilómetros cuadrados y la zona conurbada, que abarcaba 12 municipios del Estado de México, llegó a 75 kilómetros cuadrados.<sup>44</sup> El D.F. y la zona conurbada contaban con 1,506,894 viviendas, de las que el 19% ya se ubicaban en estos municipios.<sup>45</sup> La exigencia de servicios como agua potable, drenaje y alcantarillado, luz eléctrica, hospitales, escuelas, pavimentación, entre otras, era inmensa y el pesado aparato burocrático del gobierno federal y local no respondían con la suficiente fuerza y agilidad para congratularse la legitimidad de los ciudadanos. La movilización de organizaciones

---

<sup>41</sup> Loeza, op. cit., p. 132.

<sup>42</sup> Incháustegui, op. cit., p. 264.

<sup>43</sup> Como una referencia de la importancia económica del D.F. bástese señalar que el Producto Interno Bruto del D.F. significó el 27.56% del total nacional, alcanzando los 122 millones 453 mil pesos a precios corrientes. Fuente: Estados Unidos Mexicanos. *IX Censo General de Población y Vivienda, 1970*, Resultados Definitivos.

<sup>44</sup> Gamboa, op. cit., p. 45.

<sup>45</sup> Méndez Rodríguez, Alejandro. “La dinámica habitacional como indicador del nivel de vida urbano” en Delgadillo Macías, Javier (compilador). *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM/ DDF, 1993, p. 192-195.

políticas y sociales independientes al PRI y el descontento de la ciudadanía en general iban en ascenso.<sup>46</sup>

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970, reglamentaria de la Base 1ª, fracción VI, del artículo 73 constitucional, y sucesora de la Ley de 1941, nació con el fin expreso de procurar mayores espacios de representación política y participación ciudadana que reconstruyeran las redes de consenso, cooptación, represión, negociación, etc. perdidos en las anquilosadas estructuras corporativas, la cultura del asistencialismo, las prebendas, y la bicondicionalidad ciudadanos-partido oficial. La Ley en comento, respeta algunas disposiciones de su antecesora tales como: el Gobierno del D.F. está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por medio del Jefe del DDF, a quien nombra y remueve libremente; el Jefe del Departamento a su vez nombra y remueve a los Delegados, previo acuerdo con el Presidente; el Congreso de la Unión mantiene su facultad de legislar para el D.F.; se conservan los mismos límites fijados por los decretos de 1898, etc.<sup>47</sup>

E incorpora varias novedades:

1) En el ejercicio del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del DDF es auxiliado por *tres Secretarios Generales* que se denominan "A", "B" y "C"<sup>48</sup> y las *juntas de vecinos*, además de los vigentes por la legislación anterior tales como el Oficial Mayor, el Consejo Consultivo, los Delegados y los Subdelegados (Art. 3). Nuevas y numerosas *atribuciones*, y ya no funciones administrativas diferenciadas en materias, son reconocidas al Departamento: establecer la política administrativa, fijar la política y sistemas técnicos de la planeación urbana, reglamentar y vigilar la prestación de los servicios públicos, controlar los precios que se cobren por acceso a centros y a espectáculos públicos, formular proyectos de leyes y reglamentos para el D.F. para y someterlas a consideración del Presidente de la República, celebrar convenios con las Secretarías de Estado, Departamentos

---

<sup>46</sup> En opinión de Incháustegui "Para principios de la década de los setenta [...] se había abierto un gran espacio de intervención social, al margen del partido oficial, donde se desarrollan diversas iniciativas de sobrevivencia (cooperativas de consumo, alfabetización, dispensarios, etc.) base de un nuevo tejido social que rompe el monopolio de la gestión y la asistencia por medio del partido y la exclusividad del Estado en la política social", Incháustegui, op. cit., p. 264-265.

<sup>47</sup> "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.

<sup>48</sup> El 31 de diciembre de 1971 se publicó en el Diario Oficial una reforma a esta ley que estableció la existencia del Secretario General "D" con lo que llegaron a cuatro. "Decreto que reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal" en Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1971.

Administrativos, Gobiernos de los Estados y con los municipios, estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas así como las leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, llevar la contabilidad, preparar y formular la cuenta pública anual, manejar la deuda pública, rendir anualmente al Presidente de la República un informe sobre el estado que guarde la administración pública, *coordinar su actividad hacendaria con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tanto en lo que se refiere a sus ingresos como a sus egresos*, entre otras más (Art. 36). En cualquier caso la referencia de su autonomía es mínima, dada la presencia política fundamental del Presidente de la República en los asuntos locales.<sup>49</sup>

2) Desaparece la referencia explícita de las Direcciones Generales como auxiliares del gobierno y queda reservada su existencia "para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para la atención de los servicios públicos" (Art. 41). Dentro de las dependencias generales, además de las Direcciones, se estipula la existencia de una *Contraloría General*, a cuyo cargo quedan reservadas la vigilancia de las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, la ejecución y liquidación de las obras del DDF, la formulación del Programa de inversiones, la intervención en los contratos y convenios del presupuesto de Egresos, el control y análisis del ejercicio del presupuesto de egresos, etc. (Art. 42), es decir algunas funciones que cumplía la Auditoría a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Art. 50 de la reforma de 1946) o la Dirección General de Tesorería (Art. 40 de la Ley de 1941).

3) Las Direcciones Generales, en tanto, aumentan su número de 11 a 18, conforme a los criterios de la reforma de 1946 y esta Ley: permanecen sin cambio alguno las de Gobernación, de Servicios Legales, de Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Aguas y Saneamiento, de Servicios Generales y de Servicios Administrativos; la de Acción Social pasa a Acción Cultural y Social y las otrora diferenciadas de Policía y Tránsito son una sola; desaparece la de Catastro

---

<sup>49</sup> Muchas atribuciones pertenecientes en leyes anteriores al DDF, fueron referidas por esta nueva ley a las delegaciones políticas. Esta descentralización permitió que aquellas quedaran a cargo de los servicios de limpia, mercados, panteones, licencias para la operación de las empresas, pavimentación, mantenimiento de redes menores de agua y drenaje, información catastral y de planificación. A pesar de ello, en esencia, no hay implicaciones en la organización y el funcionamiento jerárquico del D.F. "Ley Orgánica del D.F." en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.

y surgen las de *Tesorería*<sup>50</sup>, de *Servicios Médicos*, de *Promoción de la Habitación Popular*, de *Abastos y Mercados*, de *Acción Deportiva*, de *Planeación*, de *Obras Hidráulicas*, de *Instalaciones Olímpicas* y de *Relaciones Públicas*. Dada la extensión de atribuciones en cada una de ellas, podría pensarse que toda la estructura del DDF es reforzada con la creación de direcciones bien diferenciadas para aumentar las fronteras de eficacia y eficiencia. Desde mi particular punto de vista, la extensión del aparato burocrático en el D.F., a pesar del reconocimiento expreso a la complejidad administrativa de la entidad en los asuntos urbanos, no dejó de ser una medida política más, de un gobierno sexenal caracterizado por su populismo retórico, el derroche del gasto público, el endeudamiento, la crisis gradualmente extensiva en todos sus ámbitos y el oportunismo de un régimen poco dispuesto a cambiar su dinámica de gestión, coordinación y solución de las demandas políticas y sociales.

4) Se suprime el Departamento Central, reconocido desde 1929 como asiento de los poderes federales y en cuya naturaleza se diferenciaba la ciudad de México y el Distrito Federal. El Departamento Central, integrado originalmente por la ciudad de México, y las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, se convierte en cuatro nuevas delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza y su reconocimiento legal pasa como equivalente al Distrito Federal. A partir de entonces, si bien en términos urbanos, sociales, políticos, etc. se puede identificar a la ciudad de México como el Distrito Federal y la zona conurbada, en estricto sentido legal la ciudad de México y el Distrito Federal pertenecen a una entidad jurídica única. Las delegaciones así, pasan de 12 a 16, conformación actualmente vigente.

5) Sin lugar a dudas el cambio más importante de esta Ley respecto a su antecesora provino de la conformación, organización y funcionamiento del Consejo Consultivo y una nuevo "órgano de colaboración ciudadana": la *Junta de Vecinos*. En cada una de las Delegaciones, se integraron Juntas de Vecinos, *debidamente registradas*, con un mínimo de veinte miembros entre las cuales

---

<sup>50</sup> La Dirección General de Tesorería estuvo vigente durante 1941-1946, correspondiéndole importantes y numerosas atribuciones respecto a los ingresos y las finanzas del Departamento. Al reaparecer en 1970 nuevamente recupera esta corresponsabilidad y queda facultado por primera ocasión para formular anualmente los proyectos de la Ley de Ingresos y de Presupuesto del DDF, además de leyes fiscales para el D.F., la administración, determinación y custodia de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, la imposición de sanciones, el manejo de la deuda pública, la intervención en los estudios de planeación financiera del DDF, entre otras (Art. 45). *Ibid.*

habían de figurar cuatro mujeres y dos menores de 25 años, renovadas cada 3 años *por los ciudadanos* sin la posibilidad de reelección inmediata, presididas por uno de sus miembros, electo en la primera sesión con la concurrencia del *Delegado respectivo* con el carácter de observador, y con la obligación explícita de celebrar sesiones cuando menos una vez por mes (Art. 14-16). Correspondían a las Juntas las siguientes atribuciones, todas sin capacidad decisoria y/o ejecutiva: informar de la debida prestación de los servicios públicos, proponer al Delegado correspondiente las medidas que se estimen convenientes para mejorar la prestación de los mismos, sugerir nuevos, dar a conocer al Delegado las deficiencias administrativas en el trámite de los asuntos así como la conducta indebida de algunos empleados del DDF, informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo el estado que guarden monumentos históricos, ruinas prehispánicas, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, entre otros, opinar respecto a los servicios educativos o, *a solicitud del delegado*, respecto a medidas administrativas, informar al Consejo Consultivo los problemas administrativos, promover *a petición del delegado* correspondiente actividades de colaboración ciudadana y ayuda social, etc., etc. (Art. 17). El Consejo Consultivo en tanto, se integraba por los Presidentes de las Juntas de Vecinos, sus miembros duraban tres años sin posibilidad de reelección directa y las sesiones seguían presididas, con voz y sin voto, por el Jefe del DDF o por las personas que designara. Correspondía al Consejo Consultivo: colaborar con el Jefe del DDF para la debida administración pública en lo general y la eficaz prestación de los servicios públicos en lo particular, someter *a consideración del Jefe del DDF* proyectos de leyes y reglamentos y reformas o derogación de leyes y reglamentos vigentes, informar al Jefe del DDF de las deficiencias en cuanto a la administración pública y prestación de servicios, proponer que determinada función o actividad sea declarado servicio público, recomendar que alguno de estos prestado por particulares, empresa de participación estatal u organismo desconcentrado pase a serlo por el DDF o viceversa, emitir *a solicitud del Jefe del DDF* opinión sobre estudios de planeación urbana o respecto a determinados sistemas administrativos o servicios públicos, opinar sobre el funcionamiento de los tribunales del Fuero Común, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de la Comisión Agraria Mixta de la Procuraduría General del Distrito, reunir a sus miembros *a petición del Jefe del*

DDF en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir visitantes extranjeros, etc., promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social, a petición del Jefe del DDF, entre otras (Art. 24). Tanto el cargo de miembro del Consejo Consultivo como el de miembro de la Junta de Vecinos era honorífico y no se percibía remuneración alguna (Art. 25). Además, las proposiciones, opiniones o dictámenes de estos no tenían *ningún efecto obligatorio sobre el Jefe del DDF* (Art. 26).<sup>51</sup>

Como puede observarse, la nueva Ley no dispuso una mejor representación política de los ciudadanos. Tampoco determinó una nueva configuración estructural de las decisiones gubernativas con mayor participación social. Al igual que otras disposiciones dictadas por el Presidente o el Congreso de la Unión, nació como un ordenamiento para conservar el status quo, con amplias atribuciones de los poderes federales y escasa autonomía de las autoridades y/o representantes. La dinámica de los movimientos sociales, de las organizaciones políticas, económicas, culturales, de la sociedad civil en general, iba construyendo una disidencia más poderosa, resistente a los embates del régimen político vigente.<sup>52</sup>

Un nuevo enfrentamiento entre las autoridades locales y el Presidente de la República estalló en 1971. En el mes de enero de ese año, Luis Echeverría Álvarez convirtió en regente a Alfonso Martínez Domínguez, un antiguo aliado de Díaz Ordaz. Desde un inicio, los proyectos modernizadores del nuevo regente chocaron con los objetivos hacia la ciudad y el temperamento de Echeverría. El punto crítico llegó el 10 de junio de 1971: al encontrarse el Presidente en una de sus numerosas giras, un grupo paramilitar denominado "los Halcones" irrumpió violentamente contra unos estudiantes universitarios huelguistas, rememorando el oscuro pasaje de 1968. El escándalo no hubiera sido mayúsculo si

<sup>51</sup> Unos años después, el Consejo Consultivo evaluaría esta reforma, respecto a su antecesora, de la siguiente manera: "La diferencia es evidente: en la primera proponían a sus candidatos, entre los cuales se haría una designación oficial; en el cambio de los años setenta los vecinos participan directamente en la elección de sus representantes" Además agrega: "...la organización vecinal presentaba todavía dos grandes defectos, digamos técnicos, fácilmente detectables: el número restringido de integrantes de cada junta delegacional - 29 como máximo - y el hecho de que el presidente de la junta no fuera elegido, pues se trataba del propio regente." Consejo Consultivo de la Ciudad de México. "Organización ciudadana en la ciudad de México" en Garza, Gustavo, op. cit., p. 387-388.

<sup>52</sup> Tan sólo respecto a los movimientos sociales Ramírez Sáiz, distingue para estos años varios periodos dentro de la evolución de sus estructuras y de sus dinámicas: emergencia (1968-1971), ascenso (1972-1976), reflujo y vinculación entre movimientos (1977-1979) y recomposición, creación de coordinadoras sectoriales

investigaciones posteriores no hubiesen involucrado a ese grupo paramilitar con la policía de la ciudad de México a cuyo mando directo se encontraba Martínez y éste no pretendiese involucrar a Echeverría provocándolo al desprestigio y la confrontación. La afrenta no fue pasada por alto: el Presidente exigió la pronta renuncia del regente, del jefe de la policía del D.F. y del presidente del Comité Ejecutivo del PRI, este último involucrado por el apoyo de la CNOP al regente.<sup>53</sup>

Este conflicto evidenció nuevamente cuáles eran las bases reales de gobernación en el D.F. y el enorme peso del Presidente en las decisiones locales. Con el nombramiento del nuevo regente el 15 de junio de 1971, Octavio Senties, queda bien claro cuál era la relación política que Echeverría prefería. En una entrevista a Senties, posterior a la vigencia de su encargo, no deja lugar a dudas sobre cuáles fueron los criterios para su selección y su condición subordinada con el Presidente respecto a las decisiones fundamentales de la ciudad.<sup>54</sup>

A pesar de sus escasos resultados, el gobierno echeverrista impulsó la creación de nuevas instancias administrativas o se propusieron nuevos ordenamientos legales que atendieran los asuntos urbanos. Así, en 1972 se creó la Procuraduría de Colonias Populares, dependencia que sustituía a la ineficaz Oficina de Colonias con el objeto de coordinar, regularizar y excitar acciones judiciales en las numerosas colonias populares recién fundadas.<sup>55</sup> Además surgió la Dirección de Habitaciones Populares con el fin expreso de realizar programas

---

y articulación de frentes amplios (1980-1985). Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Movimientos sociales en la ciudad de México" en Garza, op. cit., p. 388-389.

<sup>53</sup> Davis, op. cit., p. 288-300.

<sup>54</sup> Así, sobre el método de elección de los regentes, cuya extensión involucra a la mayoría de los casos, afirma: "... a veces no es un solo motivo, ni siquiera motivos viscerales los que deciden el nombramiento de un regente: es la vinculación política de la persona con el régimen general, la posición que guarde esta persona y, lógico, son ciertos datos de probidad moral indispensables." O sobre la intervención presidencial, confirma viejas sospechas: (En situaciones delicadas) "...siempre se le consultó al Presidente acerca del camino a seguir en las cuestiones fundamentales." (Cuando el regente nombra a sus colaboradores) "... es debido que se le consulte, claro. Es una regla de subordinación acatable." (Respecto a su relación con el PRI y el Presidente, debido a que el regente siempre ha pertenecido al PNR, al PRM o al PRI) "...por una parte es explicable que su ideología se encuentre vinculada con lo que es ese partido y por otra, que la influencia presidencial sea decisiva en la orientación ideológica y política de la tarea de gobierno del Departamento. Primero, por la vinculación constitucional existente [...] y, en segundo, por la circunstancia de que el Presidente de la República es el jefe del Estado y del partido." Las afirmaciones de Senties son bastante claras para apreciar la poca autonomía política del regente en los asuntos del D.F. y no dejan lugar a dudas sobre la preeminencia política del Presidente. Véase a Suárez, Luis. "El regente y la ciudad. Experiencias de un sexenio: 1970-1976" en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.). Distrito Federal, op. cit., p. 46-57. La presentación en cursiva corresponde a mi autoría.

<sup>55</sup> En opinión de Frutos Cortéz, "el sentido, tanto de esta Procuraduría como de las Juntas de Vecinos era reforzar la legitimidad del gobierno de la ciudad y las bases del consenso y control de los delegados, implicando de entrada un cierto nivel de competencia política entre el esquema clientelista del PRI y las organizaciones vecinales..." Frutos Cortéz, op. cit., p. 89.

de viviendas para los grupos de menores ingresos. Entre los ordenamientos legales, encontramos la reforma a la Ley Orgánica del DDF, publicada el 30 de diciembre de 1972, que no introdujo cambios sustanciales en la organización y el funcionamiento del gobierno del D.F., la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, emitida el 30 de diciembre de 1975 y que sustituía a la Ley de Planificación de 1953, y la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada tras larga controversia con los sectores empresariales por el Congreso en mayo de 1976.<sup>56</sup>

A lo largo de este breve recorrido de la historia jurídica del D.F. durante casi cincuenta años, las transformaciones de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil han quedado evidenciadas más por su referencia contextual que propiamente por su novedad jurídica. No existen modificaciones en el ordenamiento constitucional o en la organización y el funcionamiento del DDF dispuestas por Ley Orgánica del D.F. que por sí mismas devengan en una intensa dinámica de participación ciudadana, representación política o autonomía local. Toda referencia legal de este periodo puede incluir diversidad en los medios, en los instrumentos legales del poder: el ejercicio discrecional y el funcionamiento autoritario quedan intactos. Era el Presidente quien al final impone su voluntad en los asuntos locales. Era el Congreso, ya para estas épocas, un órgano condicionado - dada la mayoría priísta - a los caprichos de éste, con poca representatividad ciudadana. Era el regente un brazo político más del Presidente, condicionado a su subordinación, a la "disciplina" del partido, cuyo jefe indiscutible es el propio Presidente. Fue una sociedad civil ampliamente limitada en sus recursos de incorporar demandas, diversa, con sectores que aprendieron el juego del corporativismo, unos lo desecharon paulatinamente, otros más experimentaron poco a poco nuevas formas de participación autónoma, de representatividad, de gestión, etc., pero cuya dinámica siempre superó los cauces institucionales del poder político. Hasta aquí, la irrupción social de las organizaciones políticas y de los movimientos sociales independientes no ha sido reconocida expresamente en el status jurídico del D.F.

---

<sup>56</sup> Cisneros, op. cit., p. 198-203.

### **CAPÍTULO III: DISTRITO FEDERAL: ESTATUS JURÍDICO Y REFORMA POLÍTICA. LOS PRIMEROS AÑOS (1977-1991).**

En 1976, la elección presidencial sólo registró un candidato: José López Portillo. Entre las disputas internas del Partido Acción Nacional (PAN), principal partido de la oposición, la anuencia de partidos “satélites” que vivían a la sombra del régimen y la clandestinidad de los partidos de izquierda, el candidato del Partido Revolucionario Institucional fue confirmado Presidente de la República por el voto de los ciudadanos. La crisis del sistema de partidos mexicano, revestido por la formalidad democrática durante décadas, quedó en franca evidencia. ¿Cómo justificar la democracia sin la competencia electoral? ¿Cómo legitimar la acción del gobierno con la falta de opciones? ¿Qué hacer para estimular a los partidos políticos?

La crisis no sólo implicó al ámbito político. Hacia fines del sexenio echeverrista, el modelo económico del “desarrollo estabilizador” se había resquebrajado: La inflación, la devaluación del peso, el endeudamiento, etc., se sucedían con mayor gravedad. Ante la crisis de las medidas gubernamentales, no dejaba de ser una falacia incontrovertible la supuesta unidad de los mexicanos respecto a la conducción política del país. La cuestión de la reforma política era inaplazable.

#### *3.1: El referéndum y la iniciativa popular. La reforma política de 1977.*

En 1977, a *iniciativa presidencial*, un paquete de reformas constitucionales fue aprobado por el Congreso de la Unión. A diferencia de otros, este paquete estaba pensado para legitimar el régimen político cuando la situación general del país ya anunciaba su crisis. Conforme a su contenido, estas reformas incluyeron, entre otras cosas, dos modalidades de registro de organizaciones políticas (registro definitivo o condicionado para los partidos políticos según el resultado de las elecciones y registro para asociaciones políticas), y el sistema electoral mixto, ahora con la representación proporcional en 100 miembros de la Cámara de Diputados que se agregaba a los 300 ya existentes electos por mayoría relativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. “Partidos políticos en el Distrito Federal” en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.). Distrito Federal. Gobierno y sociedad civil, México, El Caballito, 1987, p. 262-263.

Conforme a sus medios, fueron dispuestas “desde arriba” con la intención expresa de no poner en riesgo el predominio del PRI, el entonces imbatible “partido hegemónico-pragmático”, según la tipología de Sartori ampliamente conocida. La reforma política como recurso gubernativo y legitimador del régimen.

Dentro de las reformas contenidas en este paquete se incluyó aquella, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, que agregaba a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a someter a referéndum o iniciativa popular, “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen.”<sup>2</sup>

Conforme a lo dispuesto en el texto constitucional, el 29 de diciembre de 1978 apareció en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (DDF) que sucedía a la Ley Orgánica de 1970. En esta ley, fueron refrendadas algunas viejas disposiciones tales como: El Presidente de la República tiene a su encargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por medio del Jefe del DDF, a quien nombra y remueve libremente; la función legislativa local recae en el Congreso de la Unión; la función judicial en el D.F. estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común; el Ministerio Público en el D.F. estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, nombrándolo y removiéndolo libremente; y el D.F. sigue dividido en 16 delegaciones, entre otras más.<sup>3</sup>

Las novedades más importantes que incorpora son:

1) El Jefe del DDF se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones por dos tipos de unidades administrativas y de gobierno que ya no corresponden a la acepción anterior de “dependencias generales”: a) Órganos Administrativos Centrales, conformada por *dos* Secretarías Generales de Gobierno - A y B respectivamente - , una Secretaría General de Obras y Servicios, una Oficialía Mayor, una Contraloría General y las Direcciones Generales de Acción Social y Cultural, *de Construcción y Operación Hidráulica, de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos*, Jurídica y de Gobierno, de Obras

---

<sup>2</sup> “Reforma a la fracción VI del artículo 73” en Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

<sup>3</sup> “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

Públicas, de Planificación, de Policía y Tránsito, de Promoción Deportiva, de Promoción Económica, de Protección Social y Servicio Voluntario, de Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social, del Registro Público de la Propiedad, de Relaciones Públicas, de Servicios Administrativos, de Servicios Médicos, de Trabajo y Previsión Social, y de Turismo; y b) Órganos administrativos desconcentrados, integrado por las delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del DDF, la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F. que sustituye a la Comisión de Planeación Urbana, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F. (Art. 3).

2) Respecto al Departamento del Distrito Federal, esta Ley divide el orden de sus asuntos - no expresamente atribuciones - en materias: a) de Gobierno; b) jurídica y administrativa; c) de Hacienda; d) de Obras y Servicios; y, e) social y económica. Comparada con la Ley de 1970<sup>4</sup>, esta incorpora: la administración de los bienes de dominio público y los de dominio privado con la intervención de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el reconocimiento expreso a la *dirección y el control del DDF fijado por el Ejecutivo Federal*; la autorización de la celebración de convenios y contratos en los que el DDF forme parte con la intervención de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*; el establecimiento de las políticas del DDF en materia de planificación cuidando de la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del D.F. y sus Reglamentos, intentando las acciones judiciales o administrativas procedentes *en caso de ocupación ilegal de predios*, entre otras (Art. 17-21).

3) No existe una definición precisa de competencias para los órganos administrativos centrales y los órganos administrativos desconcentrados, incluyendo las Delegaciones políticas. En la legislación anterior sí había un ordenamiento preciso de competencias para las Delegaciones (Art. 37), la Contraloría General (Art. 42-43) y las Direcciones Generales (Art. 44-61).

4) La Ley en comento, establece todo un capítulo con diez artículos para la regulación de la prestación de servicios públicos. Además incluye otro para ordenar el Patrimonio del DDF. Si bien en la Ley de 1970 algunas disposiciones

---

<sup>4</sup> "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.

estaban reconocidas dentro de las atribuciones del DDF, no había una implicación definida sobre estos dos rubros.

5) La primera novedad que más nos interesa deviene de la configuración del Consejo Consultivo. Esta Ley, con la pretensión aparente de involucrar a los ciudadanos del D.F. a participar más activamente en las decisiones gubernativas, incorporó dentro de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana a los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes y conservó a la Junta de Vecinos y el Consejo Consultivo. Estos, dispuestos en cada una de las Delegaciones del D.F., quedaban integrados en la forma siguiente: a) En cada manzana del D.F. había un Comité de ciudadanos entre los cuales se designaba al Jefe de Manzana; b) en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integraban la correspondiente Asociación de Residentes; c) en cada una de las Delegaciones, las Asociaciones de Residentes integraban la Junta de Vecinos; y d) el Consejo Consultivo se integraba con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Tanto los Comités de Manzana como las Asociaciones de Vecinos no contaban con competencias definidas, por lo que la "extensión" de la participación popular fue creada sin objeto alguno de importancia operativa. Las atribuciones de las Juntas de Vecinos eran casi las mismas, salvo que podía proponer soluciones y no exclusivamente opinar sobre los servicios educativos. El Consejo Consultivo, en cambio, quedaba facultado para proponer leyes *a la consideración del Jefe del DDF*, conocer oportunamente en su integridad de los planes y programas de obras y servicios del D.F. proponiendo adiciones o derogaciones y recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente respecto a sus opiniones y proposiciones, además de las reconocidas expresamente por la Ley de 1970. Empero, el Consejo perdía atribuciones importantes tales como, intervenir ante el Jefe del DDF en los casos de conflictos que se susciten entre las juntas y los delegados cuando lo solicitaban las primeras, promover actividades de colaboración ciudadana y cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del D.F.

6) La otra novedad, más importante aún por su "potencialidad democrática", fue el reconocimiento del referéndum y la iniciativa popular como métodos de participación política de los ciudadanos. Por primera vez desde 1929, además de los dispuestos por la Constitución a todos los ciudadanos mexicanos, se abrían

canales de participación política con el reconocimiento expreso a los “derechos de los ciudadanos residentes en el D.F.”: el derecho de emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos a referéndum y el derecho de otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre los mismos. Se definió al referéndum como “un método de *integración directa de la voluntad de los ciudadanos del D.F.* en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.”, mientras la iniciativa popular quedaba incluida como “un método de *participación directa de los ciudadanos del D.F.* para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.” (Artículos 52-53).<sup>5</sup> La excitación del procedimiento legal del referéndum sobre *ordenamientos legales* correspondería exclusivamente al *Presidente de la República o al Congreso de la Unión*, tratándose para el caso de la Cámara de Diputados a pedido de una tercera parte de sus miembros y la mitad para el caso de la Cámara de Senadores. En caso de *reglamentos* sujetos a referéndum correspondería iniciarlo exclusivamente al *Presidente de la República*. En ambos casos, deben iniciarse con un mínimo de dos semanas de sesiones, para informar y difundir del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objetos del referéndum e incluirse, también para el caso de la iniciativa popular, el día de la votación el texto completo o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes. En tanto, la excitación de la iniciativa popular correspondería a los *ciudadanos del D.F.*, siempre y cuando se tramitara ante las autoridades competentes comprobando fehacientemente que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos dentro de los que debían corresponder al menos 5,000 por cada una de las 16 Delegaciones. Aprobada por las Cámaras y previamente remitida al Ejecutivo, el resultado del referéndum para los casos señalados tendría efectos vinculatorios para el Presidente de la República. Tanto para éste o el Legislativo Federal, el referéndum podía ser obligatorio si sus efectos correspondían a la totalidad de los habitantes del D.F. y a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general, excepto los ordenamientos legales y

---

<sup>5</sup> Conforme a sus objetivos, mientras el referéndum puede “aprobar o desechar”, la iniciativa popular tiene capacidad de “proponer”, todo ello respecto a la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos (Art. 57). “Ley Orgánica...” en *Diario...*, 29 de diciembre de 1978.

los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del DDF, y vinculatorio en caso contrario. Empero, podía ser denegado un referéndum de carácter obligatorio si los Poderes Legislativo y Ejecutivo determinaban su "notoria inconveniencia".<sup>6</sup>

En julio de 1979, se elaboró el Proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular que nunca vio la luz como ordenamiento vigente. Ni siquiera se discutió en la Cámara de Diputados.<sup>7</sup> Todas las precisiones que pudieron derivarse de este Proyecto respecto al plebiscito o la iniciativa popular quedaron olvidadas: los ciudadanos del D.F. nunca pudieron ejercer sus limitados e inéditos derechos dada la inexistencia reglamentaria. La Ley de 1978 pasó a la historia como un recurso más del presidencialismo para perpetuar su hegemonía a través de la extensión del gestionalismo político y del gigantismo burocrático.<sup>8</sup> Empero, a partir de este momento, *las vías potenciales de transformación al estatus jurídico vigente quedaron abiertas para una mayor inclusión democrática de la diversidad política del D.F. y una menor injerencia del Ejecutivo Federal en las decisiones del ámbito local. Las expectativas de las posibilidades jurídica y política estaban confirmadas por el creciente inconformismo de amplios sectores de la sociedad.*

En 1980, el Distrito Federal contaba con 8,831,079 habitantes, cifra de población inigualable antes o después. Esta representaba un 13.2% del total nacional, 1.1% menor que en 1970 y 0.7% menor a 1960, tendencia porcentual a la baja que conserva hasta la fecha.<sup>9</sup> Su importancia económica derivada del Producto Interno Bruto, había caído del 27.56% en 1970 al 26.14% en 1975 y, que para ese año, representaba ya un 25.15%, lo que seguía ubicándolo en el primer lugar nacional.<sup>10</sup> El área urbana total había pasado de 384 en 1970 a 750 kilómetros cuadrados, con un crecimiento importante de la zona conurbada.<sup>11</sup> Los

---

<sup>6</sup> Patiño Camarena, Javier. *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1981, p.37-39.

<sup>7</sup> Frutos Cortéz, Moisés. *El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos político*, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1999, p. 91 y 124-125.

<sup>8</sup> Este gestionalismo era sustancialmente distinto al de los años cuarenta-sesenta. Su pretensión básica ya no es traducir las demandas sociales a través del corporativismo político sino "despolitizar" con la administración pública la acción de los movimientos sociales independientes, sobre todo respecto a la regularización de la tierra y la vivienda popular. Véase a Loaeza, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX" en *Historia Mexicana*, Volumen XLV, México, julio-septiembre, Colegio de México, p. 139.

<sup>9</sup> Fuente: *Estados Unidos Mexicanos. X Censo General de Población y Vivienda*, Resultados Definitivos.

<sup>10</sup> Fuente: INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. (Disco compacto)*. México, 1994.

<sup>11</sup> Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México: una visión de la modernización de México*, México, FCE, 1994, p. 45. En 1980, la zona conurbada abarcaba 20 municipios del Estado de México y, del total de viviendas existentes entre estos y el D.F. (2,308,109), 32 permanecían asentados en él. Véase a Méndez

problemas urbanos eran muchos y nuevamente, a pesar de la administración tecnocrática que caracterizó al entonces regente Carlos Hank González (1976-1982), ya se habían desbordado los canales institucionales de respuesta a las demandas sociales: La provisión de servicios públicos era deficiente y si bien se hicieron grandes esfuerzos por mejorar la red vial de la ciudad, el servicio de agua potable, la regularización de la tierra, etc., las fuentes de financiamiento del Departamento estaban cayendo y la deuda pública se elevaba estrepitosamente.<sup>12</sup>

En ese mismo año con una disposición limitada al cambio, el Consejo Consultivo fue reestructurado *a propuesta del Regente*, si bien miembros del propio Consejo aceptaron años después que fue seguramente el *Ejecutivo Federal* quién avaló tales modificaciones. La presidencia del Consejo Consultivo, que desde 1929 recaía en el Regente o algún comisionado nombrado por éste, fue reformada para que cualquier vecino pudiese ocuparla. Empero no se ampliaron sus funciones. El reclamo de sus miembros continuó respecto a su infraestructura y presupuesto.<sup>13</sup>

El descontento social también se expresó en los resultados electorales, y confirmó la tendencia histórica del D.F. como uno de los espacios políticos con mayor presencia de la oposición. En 1976, si bien el PRI obtuvo en todo el país un respetable 80.09%, en el D.F. éste representó un 55.62%. Para 1979, esta tendencia se confirmaba: en el país el PRI obtuvo un 69.74% y en el D.F. un 46.41%. Para 1982, sumada la oposición, representaba ya un 51.65%. La otra tendencia histórica, un mayor abstencionismo en el D.F. comparado con todo el país, se revierte desde 1970. La participación del D.F. fue superior al resto del país en 3.91% en 1970, 4.07% en 1973, 0.34% en 1976, 8.19% en 1979 y 4.85% en 1982.<sup>14</sup> Además, si bien el empadronamiento de la capital aumentó en

---

Rodríguez, Alejandro. "La dinámica habitacional como indicador del nivel de vida urbano" en Delgadillo Macías, Javier (compilador). *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM./DDF, 1993, P. 195-201.

<sup>12</sup> Si en 1970 la ciudad de México financiaba de su presupuesto con recaudaciones fiscales en un 60.26%, para 1982 ésta había caído a 9.66%. La deuda externa, en cambio, aumentó de 15% del presupuesto total en 1970 a 44% en 1981. Véase a Conolly, Pricilla. "Finanzas públicas y estado local" en *Revista Azcapotzalco*, Número 5, México, 1984, p. 57-91, y a Iglesias, Patricio. "La política financiera pública del D.F., 1970-1983" en *Revista Azcapotzalco*, Número 6, México, 1985, p. 107-123.

<sup>13</sup> Consejo Consultivo de la Ciudad de México. "Organización ciudadana en la ciudad de México" en Garza, Gustavo (compilador). *Atlas de la ciudad de México*, México, Colegio de México – DDF, 1987, p. 389.

<sup>14</sup> Davis, Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999, p.473.

términos proporcionales de 67% en 1964 a 87.7% en 1982, dado que el crecimiento del resto del país ha sido mayor, la proporción del empadronamiento de la capital ha disminuido respecto al empadronamiento nacional de 17.44% a 14.39% entre los años 1976-1985.<sup>15</sup> La preocupación y la desconfianza iban anegando poco a poco el pensamiento y el espíritu de más de un desconfiado priísta.

### 3.2: 1985. *El sismo que aceleró la reforma política. Antecedentes, acciones y consecuencias (1982-1987).*

Durante los meses que van de octubre de 1981 a mayo de 1982, hubo reuniones organizadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES) en que ya se expresaba la creciente preocupación de sus miembros respecto a la situación política excepcional del D.F. Con la pretensión de recuperar el favor de los votantes y de presentarse como un candidato "progresista", Miguel de la Madrid Hurtado, candidato del PRI, a lo largo de su campaña presidencial - la primera en que participaban siete candidatos - propuso la posibilidad de incorporar "reformas políticas esenciales" al estatus jurídico-político del D.F. El planteamiento no dejaba de ser ambiguo. Tampoco dejó de serlo en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), publicado en mayo de 1983, con De la Madrid en el poder.<sup>16</sup>

Empero, sí hubo acciones concretas. A pocos meses de asumir la presidencia, Miguel de la Madrid encargó al Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, que desarrollara un proyecto de reforma democrática para el D.F. A seis meses de la encomienda, la Secretaría de Gobernación propuso la "creación de una jurisdicción política en el área metropolitana de la ciudad de México que sustituyera al antiguo Distrito Federal y estuviese gobernada por los principios de la elección y la gobernación directas..."<sup>17</sup>, es decir, a cargo de un gobernador o

<sup>15</sup> Rodríguez Araujo, op. cit., p. 264-267.

<sup>16</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 161-164. Lo que sí dejó en claro dicho Plan fue su propuesta para reordenar las actividades económicas en todo el país restándole viejos privilegios económicos sectoriales al D.F. a través de una "desconcentración centralizada, programada y ejecutada por el ejecutivo federal..." Véase a Ziccardi, Alicia. "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 58, México, julio-septiembre, p. 103-104.

<sup>17</sup> Davis, op. cit., p. 377.

regente electo popularmente. El proyecto dejaba abierto, incluso, la posibilidad de crear un nuevo Estado.

La propuesta no fue bien recibida entre amplios sectores del PRI. El propio Regente Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988), presionado por poderosos grupos políticos y económicos locales, y sin contravenir la disciplina y la lealtad indiscutible hacia el Presidente, se opuso a toda idea de reforma o renovación democrática, dado que necesitaba del apoyo presidencial y de estos grupos políticos locales si pretendía la gobernación de la ciudad y el apoyo para una posible candidatura presidencial.<sup>18</sup> Dada la histórica inercia del corporativismo, la presión de fuertes grupos empresariales, de burócratas y de jefes políticos locales, etc., dirigentes del PRI propusieron la creación de una asamblea legislativa con limitadas atribuciones que solventara parcialmente el problema de la participación política desviando la atención pública de sus organismos políticos - como de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) - y no pusiera en riesgo el predominio presidencial sobre el D.F. o su preeminencia electoral.<sup>19</sup> Los favorables resultados electorales del PRI en 1983 y la emergencia de otros temas nacionales prioritarios hicieron que el proyecto democrático para la ciudad quedara suspendido temporalmente.<sup>20</sup>

El jueves 19 septiembre de 1985, un sismo de enormes dimensiones, 8.1 grados en la escala de Richter, azotó al Distrito Federal y a los Estados de

---

<sup>18</sup> Davis, Diane. "Protesta social y cambio político en México" en Revista Mexicana de Sociología, Número 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM, abril-junio de 1988, p. 95-115. En opinión de Frutos Cortéz, el regente también se opuso a la propuesta del PRI. Frutos Cortéz, op. cit., p. 175.

<sup>19</sup> La hegemonía de la CNOP como foro de atención y discusión de las demandas sociales estaba en franca decadencia, a pesar de que tenía aún el privilegio de autoproclamarse "oficial". Los movimientos sociales urbanos tenían una fuerte presencia, sobre todo desde fines de 1981 con la formación de la Coordinadora Nacional de Movimientos Urbano Populares (Conamup). Entre los años 1980 y 1984, su época de mayor auge, la Conamup aglutinó numerosas agrupaciones de inquilinos, colonos, posesionarios, trabajadores no asalariados, etc. Empero, su alcance político resultó limitado, pues amplios grupos urbanos, tales como vendedores ambulantes, jóvenes, taxistas, etc. quedaron excluidos. Además, al seguir considerando al gobierno como enemigo fundamental y negarse a la lucha electoral, se vetaban la posibilidad de negociación y concertación política. Véase a Álvarez Enriquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura, México, CEIICH - UNAM, 1998, p. 155-163.

<sup>20</sup> Davis, Diane. El Leviatán..., op. cit., p. 380-395. En los últimos meses de 1984, el PRI y demás partidos políticos organizaron una consulta popular donde volvió, a surgir la iniciativa de una asamblea local para el D.F., junto a la propuesta de elección democrática del titular ejecutivo local y los delegados. A la par, dentro de las reuniones del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológicas celebradas en diciembre de ese año, algunos partidos de oposición, pero sobre todo numerosos políticos, intelectuales y organizaciones populares propusieron conjuntamente la creación de un congreso local, la realización de una reorganización política y urbana, la ampliación de programas de construcción de viviendas y la elección popular de los 16 delegados políticos del D.F. Véase a Incháustegui Romero, Teresa. "Distrito Federal" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coordinadores). La República Mexicana. Modernización y democracia de

Michoacán, Colima, Guerrero, México, Jalisco y Morelos. La entidad más afectada: el Distrito Federal. Con más de 10,000 muertos, 40,750 heridos y 80,600 damnificados, el terremoto de ese año es el segundo en intensidad de los registrados durante el siglo XX en el país, sólo detrás del sismo de junio de 1932 – 8.2 grados en la escala de Richter – originado en los Estados de Jalisco y Colima, pero primero frente al recuento de los daños humanos y materiales.<sup>21</sup> La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que los daños causados por el sismo ascendieron a 135.9 mil millones de pesos en daños materiales indirectos y 4117.4 mil millones de pesos en daños materiales directos para un total de 4253.3 mil millones de pesos. Tan sólo entre 1980 y 1985, el porcentaje de participación en el Producto Interno bruto total cayó de 25.15% a 20.96%, la más drástica registrada por lo menos de 1970 a la fecha.<sup>22</sup> Los rubros más afectados fueron los sectores sociales, la infraestructura de servicios, los edificios públicos, la vivienda, la salud y la educación.<sup>23</sup>

Frente a la emergencia civil, la acción del gobierno local y federal fue lenta e ineficaz. Y no sólo ello, en algunos casos imposibilitaron la acción de cientos de ciudadanos auto-organizados en el rescate. Así, por ejemplo, el ejército nunca puso en marcha el plan DN-III y sí en cambio acordonó ciertas áreas demolidas por el sismo, imposibilitando las tareas de rescate.<sup>24</sup> A la ausencia física de numerosas dependencias afectadas como las Secretarías de Marina, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Obras Públicas, se agregó la ausencia simbólica de instituciones políticas. *La responsabilidad política y legitimidad del regente fue puesta en duda y se evidenciaron como nunca la falta de instituciones locales representativas.* Ni el Consejo Consultivo, ni las estructuras corporativas del PRI, ni las agrupaciones organizadas en la Coordinadora Nacional de Movimientos Urbano Populares (Conamup), pudieron responder a los efectos de

---

Aguascalientes a Zacatecas, Volumen 1, México, UNAM – La Jornada Ediciones, 1994, p. 273 y Frutos Cortéz, op. cit., p. 166.

<sup>21</sup> Aguayo Quezada, Sergio (Editor). El almanaque mexicano, México, Grijalbo-Proceso-Hechos Confiables, 2000, p.30.

<sup>22</sup> Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, (disco compacto), México, 1994.

<sup>23</sup> Información de la CEPAL en DDF. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, INEHRM, 1987, p. 85.

<sup>24</sup> Cuando se increpa al Secretario de la Defensa Nacional, General Juan Arévalo Gardoqui, sobre la obstrucción del Ejército en las tareas de rescate, contesta: “Sé perfectamente que las medidas de seguridad y orden no son del agrado de muchas personas, máxima si están afectadas sentimental y emocionalmente por las tragedias, en especial cuando sus parientes están muertos o *en peligro de fallecer*”. Citado por Moreno,

la catástrofe natural. La gobernabilidad no podría sostenerse mucho tiempo con los mismos principios.

Con el sismo, numerosos grupos de la sociedad civil con ninguna experiencia política o dispuestos en la periferia de las organizaciones políticas dominantes, irrumpió en la escena política. No puede sostenerse que la espontaneidad de la sociedad civil por sí constituyó la base principal de la organización de rescate, aunque sí fue un elemento importante. Numerosos líderes sociales surgidos durante el sismo tenían una experiencia política relativa, pues participaban hacía algunos años en organizaciones de izquierda como Punto Crítico (Marco Rascón, Francisco Alvarado, Patricia Ruiz y José Antonio García), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (Javier Hidalgo, Yolanda Tello y Francisco Saucedo), Corriente Socialista (Miguel Armas, Alma Romo y Ernesto Jiménez), el Partido de la Revolución Socialista (René Bejarano y Dolores Padierna), Organización de la Izquierda Revolucionaria – Línea de Masas (José Luis Rodríguez y Lucila Estela), Movimiento Revolucionario del Pueblo (Guillermo Flores y Germán Hurtado), entre otras.<sup>25</sup> De la agrupación de líderes y damnificados surgió la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la más importante<sup>26</sup>, durante el Primer Foro de Damnificados el 24 de octubre de 1985, formada con una dirección colectiva, así como el Directorio de Damnificados, con una importancia menor, encabezado por los líderes del Partido Socialista de los Trabajadores Patricia Olamendi y Graciela Rojas.

La gestión de estos líderes fue muy importante para resarcir los daños del sismo y reivindicar los derechos políticos de los habitantes del D.F. En general se valieron de medios de acción colectiva que presionaban a las autoridades para la acción pronta y eficaz, muchas veces en franca disposición de arrebató.<sup>27</sup> Pero sí sabían negociar y tenían una gran movilidad política, a diferencia de los

---

Daniel en “Democracia: cuando el sistema tembló” en [www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTOS](http://www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTOS). Las cursivas son nuestras.

<sup>25</sup> Véase a Moreno, Daniel. “Líderes sociales” en [www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTOS](http://www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTOS).

<sup>26</sup> Angélica Cuellar Vázquez diferenció a la CUD de la Conamup, porque “la CUD, podemos decir, rompió la férrea jerarquía de la CONAMUP, y permitió con ello un trato más horizontal entre las diferentes organizaciones que confluyeron en ella. La tragedia los igualó: todos eran damnificados y todos tenían las mismas prioridades. Las demandas también permitieron darle cierta homogeneidad y claridad a la dirección de sus documentos y sus pliegos petitorios, y algo muy importante: cobraron un carácter propositivo”. Véase a Cuellar Vázquez, Angélica. “Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del D.F. (una aproximación)” en Álvarez Enriquez, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM-La Jornada, 1997, p. 268-273.

<sup>27</sup> Loeza, op. cit., p. 144-145.

liderazgos surgidos de los movimientos urbano populares a fines de los sesenta, durante la década de los setenta o ya en los ochenta con la Conamup.<sup>28</sup> El “partido oficial” y sus redes clientelares, sin perder la predominancia en la gestoría de asuntos diversos, tiene ante sí un rival gradualmente más poderoso y que finalmente habría de sucederlo, no siempre renovándolo.

Ni el Regente Ramón Aguirre Velázquez ni el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado pudieron responder activamente a las demandas sociales. La fragilidad del ordenamiento urbano evidenció una enorme lista de corruptelas: infraestructura de mala calidad, asentamientos populares en terrenos de alto impacto sísmico, concesiones ilegales a inmobiliarias, etc. y de ello, eran responsables tanto el regente como el Presidente. La construcción posterior de 100,000 viviendas para las familias afectadas, en numerosas ocasiones vino a establecerse nuevamente en zonas de alto impacto sísmico, argumentando que era más barato.<sup>29</sup>

Conforme a los principios neoliberales de conducción macroeconómica vigentes, el sismo no trajo consigo un aumento del gasto público en las dimensiones sociales que exigía el siniestro. Una revisión de la cuenta pública del D.F., estimada en *millones de pesos de 1980*, expresa una reducción generalizada de los recursos: de 25,283 destinados al gasto social en 1981, disminuyó a 24,656 en 1984, 21,144 en 1985 y cayó a 15,099 en 1986, el año posterior al sismo.<sup>30</sup>

La histórica preocupación de los gobiernos del D.F. sobre los montos de deuda pública se hicieron insostenibles. En 1986, a partir del “Convenio de Rehabilitación Financiera”, el gobierno federal asumió 418.3 miles de millones de pesos, 96% del total, de los montos de deuda pública del D.F., con la finalidad explícita de no suspender las obras de infraestructura de gran escala en la ciudad tales como el transporte colectivo (Metro), el drenaje profundo, el agua potable,

---

<sup>28</sup> La mayoría de estos líderes se adhirieron al Frente Democrático Nacional en la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y posteriormente al Partido de la Revolución Democrática con una destacada participación. Empero, algunos no han diversificado sus medios y se han limitado a las dinámicas del gestionalismo político y del corporativismo de masas. Daniel Moreno es más contundente: “Gestores aún, estos líderes sociales son, sin embargo, impugnados dentro del propio PRD. Los acusan de utilizar a las organizaciones sociales; de gestionar la solución de demandas a cambio de poder político, de corrupción.” Moreno, Daniel. “Líderes sociales”, op. cit.

<sup>29</sup> Ziccardi, Alicia, op. cit., p. 105 e Hidalgo, Jorge Arturo y Mariel Zúñiga. “Como el ave Fénix” en [www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTO/rsis0014.HTM](http://www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/TEXTO/rsis0014.HTM)

<sup>30</sup> Fuente: “Cuenta Pública del DDF, 1980-1989”, obtenida de Blancas Neria, Andrés. “Finanzas Públicas y gasto social” en Delgadillo Macías, Javier (compilador), *Zona Metropolitana de la Ciudad...*, op. cit., p. 292.

etc.<sup>31</sup> Entre tanto, el DDF se comprometió a no solicitar créditos adicionales a los destinados para la obra del Metro.<sup>32</sup> Esta condición de emergencia social irresuelta se tradujo en una mayor movilización política ciudadana que de nuevo cuestionó gravemente los mecanismos de participación y representación políticas vigentes.

Como puede derivarse, con la relación de líderes surgidos por la CUD o el Directorio de Damnificados, en general los partidos de oposición más importantes como el Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Demócrata Mexicano, etc. no dispusieron una acción pronta y organizada durante los días posteriores al sismo. El activismo de la sociedad civil mexicana auto-organizada y grupos de rescate provenientes de otros países los rebasaron por su espontaneidad. Empero, pasados algunos días, todos los partidos de oposición formaron parte en la organización de damnificados, sea para evitar su orientación autónoma, impulsarla o fortalecerla.<sup>33</sup>

Días después del siniestro, los partidos de oposición, apoyados por el reclamo ciudadano de amplios grupos afectados por el sismo, pusieron nuevamente en el centro de la discusión la reforma política del Distrito Federal. Ante el aumento histórico de la oposición, los vacíos de poder, de representatividad y de cauces institucionales de participación política, ¿cómo postergar el estatus quo del Distrito Federal?

La discusión también se intensificó en las filas del PRI, pues aunque suspendido temporalmente, el proyecto de reforma política no se dejó de debatir, sobre todo entre los grupos de la CNOP. Las posiciones originales del Presidente y del Regente se habían mantenido: respectivamente, mientras uno propugnaba por la "democratización integral", el otro pretendía conservar el estatus quo sin ninguna modificación. La propuesta intermedia de los dirigentes del PRI seguía igual, con una mayor presión de urgencia, dado el adelgazamiento respecta a sus miembros en la CNOP: un órgano legislativo de representantes electos popularmente con atribuciones limitadas. ¿Qué tanto contaba la anuencia de la oposición?

---

<sup>31</sup> Boils Morales, Guillermo. "México: una ciudad sin gobierno democrático" en *Mexican Studies*, volumen 3, número 1, invierno, 1987, p. 201.

<sup>32</sup> Blancas Neria, op. cit., p. 295-299.

En noviembre de 1985, el Regente Ramón Aguirre Velázquez se presentó ante la Cámara de Diputados para exponer la situación emergente del D.F. y las acciones conducentes para la reconstrucción. Ahí, en tribuna y frente a las airadas críticas de los diputados de oposición, anunció *la decisión presidencial* de iniciar el debate sobre la reforma política del D.F. en una consulta pública. La reacción de los partidos de oposición y de organizaciones de izquierda ante el anuncio confluía en una demanda común: la creación del Estado 32 y la democratización en todos sus ámbitos.<sup>34</sup>

Las audiencias públicas fueron convocadas en junio de 1986 y durante las mesas efectuadas en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y 7 de agosto, hubo una amplia participación de los partidos políticos de oposición y las agrupaciones de izquierda. El PRI hasta entonces, parecía dispuesto al consenso.

Pero todo cambió en julio de 1986. Las elecciones estatales de Chihuahua estuvieron marcadas por una larga lista de irregularidades con las que el PAN reclamaba el triunfo político en la entidad y desconocía el "fraude patriótico" del PRI. Una voz generalizada de partidos políticos de oposición, organizaciones políticas, movimientos sociales autónomos, e inclusive Estados Unidos y demás fuerzas internacionales, cuestionó la legitimidad de los organismos electorales. El PAN iba consolidando una fuerte presencia en el norte del país y, si bien no contaba con una base política organizada en el D.F., logró movilizar amplios sectores de la clase media en la ciudad capital.<sup>35</sup>

El conflicto estudiantil en la UNAM y la movilización social de los damnificados complicaron todavía más las evaluaciones del Presidente respecto a los alcances que debiera implicar la reforma política. Era evidente que no podían echar su marcha atrás, pues las expectativas de transformación política eran muchas. Al menos entre todos los partidos de oposición existía un criterio unificado: la creación de una nueva entidad federativa. Frente a la tensión política,

---

<sup>33</sup> Rodríguez Araujo, op. cit., p. 276-277.

<sup>34</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 167-169.

<sup>35</sup> Davis, Diane. *El Leviatán...*, op. cit., p. 409-412. Debe recordarse que en las elecciones de 1985 para diputados federales del D.F. la oposición aumentó su porcentaje de votos a favor de 51.65% en 1982 a 57.37% en ese año. Comparado con el porcentaje de votos a nivel nacional, donde la oposición aumentó solamente de 30.75% a 35.19% entre 1982 y 1985, nuevamente queda confirmada la tendencia histórica de una mayor presencia de la oposición en el D.F. que en el resto del país. Véase "Elecciones federales para diputados: 1982-1985" en Comisión Federal Electoral, resultados definitivos.

la dirigencia del PRI obligó a unificar criterios, al menos entre sus filas, para ceder lo menos posible.<sup>36</sup>

### *3.3: Asamblea de Representantes y elecciones: los incipientes pasos de la autonomía local (1988-1991).*

El 28 de diciembre de 1986, Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso de la Unión la iniciativa para la reforma de los artículos constitucionales 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción VI del artículo 74. En dicho paquete de reformas, el Presidente aducía “trabajar por una democratización integral” basado en las audiencias públicas. Respecto a estas últimas, reconocía dos posiciones irreconciliables: 1ª) mantener el D.F. con el estatus político y jurídico vigente, y; 2ª) crear un estado libre y autónomo en el D.F. con elección directa del gobernador, diputados locales y presidentes municipales, lo que constituía en su opinión, “el interés de minorías ciudadanas”. Con apuradas apreciaciones y justificaciones históricas, económicas, culturales, administrativas, urbanas, jurídicas y políticas, Miguel de la Madrid apoyó la primer alternativa junto a la creación de una “Asamblea de Diputados del D.F.”, el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la Administración Pública del D.F. y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales.<sup>37</sup>

Ante la oposición de los partidos, excepto el PRI, el debate estuvo marcado por agrias disputas juricistas y de conveniencia política. La iniciativa, enviada el 28 de diciembre de 1986 y presentada en sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados el 21 de abril de 1987, había sido desconocida 6 meses atrás. El 21 de 1986 los grupos parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, reclamando la legitimidad en la consulta, presentaron una iniciativa de reformas constitucionales para crear el Estado de

---

<sup>36</sup> En opinión de Luján Ponce, “como es común, cuando la cúpula gobernante convoca a consultas públicas, ya tiene definido el resultado general de las mismas, al menos en sus grandes trazos; de forma tal que, con su realización se pretende legitimar un resultado preconcebido que difícilmente variará en sus aspectos fundamentales”. Véase el contenido de la discusión en las audiencias públicas en Lujan Ponce, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal, México, (Tesis de Maestría), Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1991, p. 225-256.

<sup>37</sup> Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VIII, México, IJ-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrua, 1994, p. 293-310.

Anáhuac. Este debía ser convocado por un Congreso Constituyente que elaboraría una constitución estatal sujeta a referéndum popular, reimplantaría el régimen municipal, las elecciones directas para diputados locales y el ejecutivo estatal.<sup>38</sup> La lucha por la supremacía de la legitimidad de la consulta y la transformación de estatus quedaba en franca evidencia. Esta no sería la única expresión.

El 20 de abril de 1987 los diputados federales del PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT presentaron un voto particular sobre el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Distrito Federal. Refrendaban la postura de la iniciativa del 21 de octubre pasado y denunciaban el servilismo de la mayoría priísta en las Comisiones, dado que estos aprobaron la iniciativa con cambios insustanciales de terminología jurídica. Evaluaban la propuesta presidencial por sus propias limitaciones: ¿una Asamblea de gestores sin capacidad de decisión trascendente? Argumentaban poniendo el dedo en la llaga, el sismo de 1985 y la incapacidad del gobierno federal. Defendían su postura evidenciando la incongruencia histórica de una sede territorial de la federación y los limitados derechos políticos de sus habitantes. Iban más allá: invalidaban doctrinal y constitucionalmente la existencia de un Distrito Federal con habitantes y territorios regidos en forma distinta al resto del país.<sup>39</sup>

Y no serían los únicos inconformes. El Partido Socialista de los Trabajadores, en voto particular de su diputada Beatriz Gallardo Macías, impugnó la decisión de las Comisiones y demandaba crear el Estado 32, con gobernadores municipales y legisladores locales electos popularmente. Ellos también habían impulsado una iniciativa constitucional anterior el 17 de noviembre de 1983, donde proponían la elección directa del gobernador. El Partido Popular Socialista también tenía antecedentes, dado que en diciembre de 1980 presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados para crear un órgano legislativo local con competencias "para legislar en todo lo relativo al D.F., ratificar los nombramientos que el presidente hiciese del gobernador, el procurador y los magistrados del Tribunal de Justicia del D.F."<sup>40</sup> Además, durante las audiencias y los debates posteriores en la Cámara de Diputados se adhirió al reclamo de los otros partidos

---

<sup>38</sup> Diario de los debates de la Cámara de Diputados, 21 de abril de 1987, p. 10-11.

<sup>39</sup> Derechos del pueblo..., op. cit., p. 365-369.

<sup>40</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 184.

por la creación del Estado de Anáhuac. Finalmente el PARM, quien pareció verse sorprendido en las audiencias públicas ya que no fijaba su postura, también propugnó por la creación de una nueva entidad, el Estado del Valle de México.<sup>41</sup> Así en sumaria retrospectiva surge la pregunta: ¿cómo catalogar de “interés de minorías ciudadanas” las posturas de todos los partidos de oposición cuando desde 1982 constituyen mayoría en el D.F. y era evidente la inconformidad social y política con el estatus jurídico-político vigente?

La lógica del “mayoriteo” se impuso y a pesar de que la oposición argumentó ampliamente, el 23 de abril el PRI aprobó la iniciativa presidencial en la Cámara de Diputados con pequeñas correcciones de técnica jurídica, 213 votos a favor y 63 en contra. Luego de pasar por la Cámara de Senadores y las legislaturas de los estados, el 10 de agosto de 1987 apareció en el Diario Oficial de la Federación el decreto que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Las modificaciones más relevantes que introduce este paquete de reformas, dejan al estatus jurídico-político como sigue:

- 1) El gobierno del D.F. queda a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determina la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- 2) La ARDF se crea como un órgano de representación ciudadana en el D.F. integrada por 40 Representantes electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los representantes son electos cada 3 años y por cada propietario se elige un suplente.
- 3) La ARDF calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará con todos los presuntos Representantes.
- 4) Las facultades de la ARDF son:
  - “a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que, sin contravenir a lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el D.F., tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de:

---

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 186-187. Véase el interesante listado de referencias sobre las posiciones de los partidos políticos respecto a la reforma contenidas en las páginas 161-198.

educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;”

“b) Proponer al Presidente de la República la atención de temas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de egresos del Distrito Federal...”

“c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados...”

“d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;”

“e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base...”

“f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;”

“g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;”

“h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República...”

“j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.”

5) Como un instrumento de participación ciudadana, se instituyó el derecho de iniciativa popular, el cual debía presentarse por un mínimo de 10,000 ciudadanos debidamente identificados.

6) La función judicial queda reservada para su ejercicio al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Art. 73, fracción VI).

7) Se reconoce como facultad y obligación del Presidente, “nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, el Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes” (Art. 89, fracción II).<sup>42</sup>

8) Además de los reconocidos originalmente, senadores, diputados, ministros, etc., pueden ser sujetos de juicio político los Representantes a la Asamblea del D.F., el titular del gobierno del D.F. y el Procurador General de Justicia del D.F. y puede procederse penalmente contra ellos (Artículos 110 y 111).<sup>43</sup>

El 9 de noviembre de 1987, por excitación presidencial, fue enviada a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Orgánica de la ARDF.<sup>44</sup> Al igual que la reforma constitucional en comento, fue resuelta favorablemente por la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y de Senadores. La definición de facultades en materias de promoción y gestoría y de participación ciudadana, la orientación de mecanismos de elección, instalación y organización de la Asamblea y las referencias precisas en la elaboración de Bandos, Ordenanzas y Reblamentos de Policía y Buen Gobierno, fueron las novedades más importantes que introdujo.<sup>45</sup>

Con una reforma constitucional y una Ley Orgánica desconocidas por los partidos de oposición y diversas organizaciones sociales, incluso para algunos

---

<sup>42</sup> Para una evaluación constitucional del artículo 89 en comento, véase Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo IX, México, IJ-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 661-666.

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987, p. 5-9.

<sup>44</sup> En la exposición de motivos, el Presidente recapituló la reforma constitucional y describió grosso modo el contenido de la Ley Orgánica. No existía una defensa posterior al reclamo de la oposición partidaria. Véase Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 12 de noviembre de 1987, p. 88-89.

<sup>45</sup> “Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1988, p. 22-28.

sectores del PRI que debieron replegarse frente al autoritarismo presidencial, ¿cómo evaluar sus alcances?

Boils Morales consideró que “un congreso local, donde incluso estén presentes diputados de partidos opositores, no constituirá mayor riesgo para el sistema político en el Distrito Federal. Lo cierto es que el poder ejecutivo federal ha convertido en simples apéndices suyos a los otros poderes de la Unión [...] Dentro de un esquema de relaciones de poder, la posible creación de un congreso local para el D.F. no parece producir mayor cuestionamiento, con relación a la forma de decisiones en el ámbito capitalino”.<sup>46</sup>

Para Mario Bassols y Rocío Corona, “quien decidió finalmente el rumbo de la reforma fue precisamente el Presidente, en momentos en que se apuntalaban en algunos puestos claves del gobierno.”<sup>47</sup> De ahí que toda pretensión de negociación con la oposición resultó poco significativo.

Diane Davis evalúa: “El resultado final fue la Asamblea de Representantes, un cuerpo representativo sin ningún poder legislativo.”<sup>48</sup>

Mirón Lince, en tanto, considera que la ARDF era “un órgano de consulta, gestoría, promoción y supervisión del gobierno, con facultades limitadas a la expedición de reglamentos, frente a cuyo cumplimiento el gobierno de la ciudad sólo estaba obligado moralmente.”<sup>49</sup>

Era significativo que, frente a los poderes federales, la ARDF expresó la concreción del autoritarismo y la subordinación locales y, dados sus pocas atribuciones de efecto legal vinculatorio u obligatorio, no constituyó la reforma deseada por la mayoría.

Las elecciones de 1988 expresaron con mayor claridad la inoperancia de la reforma jurídica de 1987. Hacia 1986, un grupo de priístas conformados en la Corriente Democrática y encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, inició una larga serie de denuncias contra la incompetencia de los propios gobiernos priístas. La conducción económica y la renovación de elites “políticas” por “tecnocráticas” parecían ser la primer causa evidente. Frente a la

---

<sup>46</sup> Boils Morales, Guillermo. “México: una ciudad sin gobierno democrático” en *Mexican Studies*, volumen III, número 1, invierno de 1987, p. 205.

<sup>47</sup> Bassols Ricárdez, Mario y Rocío Corona Martínez. “La ARDF: ¿Una reforma que nadie quería?” en Delgadillo Macías, op. cit., p. 342.

<sup>48</sup> Davis, “Protesta social...”, op. cit., p. 115.

<sup>49</sup> Mirón Lince, Rosa María. “La recomposición de las fuerzas político-electoral en el D.F.” en *Estudios Políticos*, número 21, Cuarta Época, mayo-agosto 1999, p. 169.

dirección que tomaba la sucesión presidencial, la crisis del proyecto económico vigente y la fuerte crítica de la Corriente Democrática, Cárdenas, Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, entre otros, renunciaron al PRI. Fuerzas políticas de izquierda – partidos, sindicatos, agrupaciones políticas, movimientos sociales urbanos, etc. – se unieron y formaron el Frente Democrático Nacional en 1987.<sup>50</sup>

Cuauhtémoc Cárdenas fue postulado para la Presidencia de la República en las elecciones de 1988, por los Partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana, Mexicano Socialista (antes Partido Socialista Unificado de México) y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes Partido Mexicano Socialista) que eran la base partidaria del FDN. En el D.F. la figura de Cárdenas logró aglutinar a una amplia red de organizaciones vecinales y ciudadanas, intelectuales, artistas, organizaciones políticas, dirigentes surgidos con el sismo de 1985, etc., consolidando una movilización de masas inusitada. Manuel Clouthier, candidato presidencial del PAN haría lo propio en el D.F. y en el norte del país con un amplio respaldo ciudadano.

Las elecciones presidenciales de 1988 tienen hoy una importancia histórica más que justificada. Expresan la debacle de un régimen político presidencialista y monopartidista cuya crisis remita ya desde 1968, pero que se objetiva con todas sus potencialidades ese año. La ciudadanía expresó su descontento en las urnas y, a pesar de que los resultados fueron declarados fraudulentos por amplios sectores de la sociedad, estos no dejan de ser alarmantes para el PRI: Carlos Salinas de Gortari, candidato surgido de la elite tecnocrática, obtuvo un poco decoroso 50.71% a nivel nacional, frente al 30.59% del FDN, el 16.79% del PAN, el 1% del Partido Demócrata Mexicano y el 0.39% del Partido Revolucionario de los Trabajadores. Sumada la oposición y descontando el 0.52% obtenido por candidatos no registrados, representaban 48.77% que, comparado con los 9.57% de 1958, 12.23% de 1964, 14.74% de 1970 y 31.45% de 1982, era una cifra

---

<sup>50</sup> Davis evaluaba que con la reforma de 1987, “en lugar de legitimar o fortalecer el sistema político establecido, y el poder del PRI dentro de ese sistema, por lo menos en la ciudad de México, el dificultoso proceso y la disminuida reforma institucional que produjo, ayudaron a manchar la reputación del PRI dentro de sus propias filas, quizás la censura más fatal de todas.” De ahí que numerosas fuerzas del priismo local se adhirieron a la figura de Cárdenas, pues inconformes con la decisión presidencial y de la alta jerarquía priista, también esperaban una reforma democrática de mayor alcance. Véase a Davis, *El Leviatán...*, op. cit., p. 415-418.

histórica que confirmaba la creciente pérdida de legitimidad del PRI y el aumento de la presencia opositora en el país.<sup>51</sup>

Resultaba igualmente significativo que las elecciones de 1988 han sido las menos concurridas en la historia del país. Sólo participó, del total de empadronados, 50.28% para la elección presidencial, 47.75% para la elección de senadores y 47.57% para la elección de diputados.<sup>52</sup> Es probable que el escepticismo en la política, la desconfianza en los organismos electorales manipulados por el PRI y la orientación tergiversada de los medios de información, contribuyeron a la poca participación electoral. La multicitada “caída del sistema” ridiculizaría todavía más las bases de organización electoral.

Pero ello no sería lo más preocupante para el PRI. En el D.F. este partido obtuvo para la elección presidencial escasamente 27.2% de los votos válidos, mientras el FDN alcanzaba 48%, el PAN 21.9%, el PDM 0.8% y el PRT 0.7%.<sup>53</sup> Gracias a la “generosidad” de la legislación electoral, los efectos no fueron más desastrosos en la integración de la recién conformada ARDF. El PRI con 25.7% de votos válidos obtuvo una representación de 51.5%, es decir 24 asambleístas de mayoría relativa y 10 de representación proporcional, lo que se tradujo en una sobrerrepresentación de 25.8%. En tanto, el PAN con 22.7% obtuvo 13 diputados por mayoría relativa y 5 por representación proporcional, lo cual significó una representación porcentual de 27.2. Los partidos que integraban el FDN, si bien sumados alcanzaron 43.5% de votos sólo alcanzaron mayoría relativa en 3 distritos y obtuvieron 11 curules vía representación proporcional, por lo que quedaron representados en 21.3% y subrepresentados en 22.2%.<sup>54</sup> Y no sólo eso: de las 12 comisiones que dividían el trabajo en la I ARDF, el PRI presidía 8 y en todas contaba con mayoría absoluta. Si bien de los 4 comités presidía 3, también constituía mayoría en todos.<sup>55</sup> ¿Cómo justificar la acción gubernamental de un regente que eligió un presidente votado por las minorías e impugnado por las

---

<sup>51</sup> Gómez Tagle, Silvia. La transición inconclusa: 30 años de elecciones en México, México, El Colegio de México, 1997, citado por Aguayo Quezada, op. cit., p. 242.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Véase también los resultados en la elección de senadores y diputados federales por mayoría relativa y representación proporcional en Calderón, Enrique y Daniel Cazés. Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988, México, Fundación Arturo Rosenblueth, 1991, p. 116-123.

<sup>54</sup> Peschard, Jacqueline. “1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal” en Varios Autores, La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994, México, Miguel Ángel Porrúa – FLACSO, 1995, p. 315.

<sup>55</sup> Frutos Cortés, op. cit., p. 270.

mayorías? ¿A quiénes convenció la acción de una Asamblea con una integración antidemocrática favorecida por la “cláusula de gobernabilidad”? ¿Cómo legitimar la dirección de un gobierno rechazado por los partidos de oposición, los movimientos sociales y la mayoría ciudadana?

En 1990, el D.F. sumó 8,235,744 habitantes, lo que significó una disminución en términos absolutos de casi 600,000. Sí, entre otras causas, la pérdida de vidas durante el sismo y la emigración de muchas familias a provincia tuvo este efecto reductor en la cifra poblacional. Esta, constituyó 10.1% del total nacional, lo que ubicó por primera vez, en segundo lugar nacional, detrás del Estado de México.<sup>56</sup> Las transformaciones de la actividad económica, como señala Ziccardi, agudizó dos problemas fundamentales: la desindustrialización y la terciarización de la economía que se tradujeron en una extensión de servicios del sector financiero, informático y comercial a la vez que el crecimiento del sector informal, es decir, vendedores ambulantes.<sup>57</sup>

Cuando Manuel Camacho Solís, regente de 1988 a 1993 llegó a la regencia, debió responder muchas exigencias. Inició un programa administrativo de austeridad en todas las áreas para contener el gasto público y la espiral de endeudamiento.<sup>58</sup> Apoyado en la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), consiguió ciertos avances en materias de seguridad social. Rechazó el corporativismo y el gestionalismo, debilitó al clientelismo sindical y a las organizaciones sociales autónomas e introdujo mecanismos del mercado en ciertos rubros como la política habitacional.<sup>59</sup> La ciudad de México era revaluada como bastión y símbolo del presidencialismo en turno: si el país marchaba bien, la ciudad también. Hacia 1989, Camacho Solís anunciaba triunfalista que a un año de su gestión, había saneado las finanzas públicas, posible con el aumento de impuestos y servicios y la contención de obra pública en infraestructura gracias al Pronasol.<sup>60</sup>

La ARDF también hizo su parte. Si bien sus atribuciones eran limitadas y la mayoría de sus actos estaban dictados por la lógica inercial partidaria, es decir la defensa reacia a sus posturas partidistas, poco a poco fue consolidándose como

---

<sup>56</sup> Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, resultados definitivos.

<sup>57</sup> Ziccardi, “El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo” en Revista Mexicana de Sociología, Año 58, volumen 3, julio-septiembre de 1996, p. 108.

<sup>58</sup> Blancas Neria, op. cit., p. 292.

<sup>59</sup> Ziccardi, op. cit., p. 107.

un foro de debate público que posibilitó “la participación simbólica, el cambio simbólico, la reforma simbólica, con la esperanza real de cambio político.”<sup>61</sup> Como un foco de atracción a demandas ciudadanas desactivó conflictos sociales, se constituyó en una válvula de escape para los problemas de la política gubernamental y a cambio, presionó al debate sobre la reforma democrática en el D.F. y vigiló las acciones de gobierno.<sup>62</sup>

Dos pruebas político-electorales debió enfrentar el D.F. entre 1989 y 1991 para expresar la vigencia histórica de su representación política. La primera se dio con la renovación de las organizaciones vecinales en abril de 1989, es decir, 40,700 jefes de manzana, 1625 asociaciones de residentes, 16 Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Las impugnaciones motivadas por la participación electoral del PRI estuvieron a la orden del día. Con 808,508 participantes de 190,000 candidatos, en promedio bastó poco más de 4.25 votos por candidato para resultar vencedor. Ni siquiera se pudieron integrar todos los comités de manzana.<sup>63</sup> La segunda surgió con la elección de la II ARDF, donde el PRI se llevó el “carro completo” con los 40 diputados de mayoría relativa al obtener 45.7% del total de votos válidos y 60.6% del total de representación política. Los diputados vía la representación proporcional quedaron así: 11 para el PAN, 7 para el recién formado Partido de la Revolución Democrática (1989), quien se enfrentaba a su primer reto electoral en el D.F., 2 para el PPS, 5 para el PFCRN Y 1 para el PARM.<sup>64</sup> Si bien es cierto que la distritación electoral estaba pensada para favorecer al PRI, el porcentaje de votos obtenidos expresa la franca recuperación del “partido oficial”. ¿Cómo evaluar estas pruebas aparentemente disímbolas en su contexto político?

- 1) Era evidente y creo que todavía lo es, que la participación vecinal no se había consolidado como una alternativa política que rebasara los alcances

---

<sup>60</sup> Bassols, op. cit., p. 352-353.

<sup>61</sup> Wirth, Clifford J. Democracy in Mexico's capital: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, (mimeo.)

<sup>62</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 270; Incháustegui, op. cit., p. 275; Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política, Cultura, México, CEIICH-UNAM, 1998, P. 118, y; Castelazo, José R. Ciudad de México: reforma posible y escenarios por venir, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 37-44.

<sup>63</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 271.

<sup>64</sup> Peschard, “1994: voto...”, op. cit., p. 315. La actual legislación electoral del D.F. posibilita que con 35% del total de votos válidos pueda alcanzarse la mayoría absoluta, tanto para la integración de la Asamblea Legislativa como en la elección de Jefe de Gobierno. Esta sobrerrepresentación invalidada hace años en la

históricos del gestionalismo y del clientelismo urbanos. Ante las dinámicas de austeridad pretendidas por Camacho Solís y la importancia del Pronasol, mucha gente no se interesó por participar en la elección de sus representantes vecinales. Estos, sin relevancia jurídica o política, poco interesaban a la ciudadanía.

- 2) Hacia 1991, la recuperación electoral del PRI a nivel nacional justificada por cierta mejoría en las condiciones económicas y el convencimiento de los medios de comunicación masivos, se hizo extensiva en el D.F. que como símbolo del salinismo, fue una prioridad en la construcción imaginaria de la modernización que condujera a México al "primer mundo".
- 3) Ambas pruebas expresaron, no sólo en términos de participación política pues es evidente que ésta aumentó de 55% a 66.5% entre 1988 y 1991, que el estatus jurídico-político vigente entonces, era insuficiente para dar cauce institucional a las demandas de participación ciudadana, representación política y legitimidad social. Así lo seguían expresando los partidos de oposición y diversas agrupaciones políticas, movimientos sociales, intelectuales, etc. La ciudad podía ser gobernada basándose en criterios de eficiencia, pero resultaba evidente que el equilibrio político resultaba demasiado frágil.

---

legislación federal, sigue vigente en el D.F. De 1997 a 1997, todos los partidos perdedores han sido subrepresentados.

## **CAPÍTULO IV: EL DISTRITO FEDERAL. LOS CAMINOS DE SU AUTONOMÍA** **(1993-2000).**

Entre los años que van de 1993 a 2000, el estatus jurídico-político del Distrito Federal ha sido transformado a un ritmo inusitado. De todos los periodos que hemos revisado hasta el momento, este se caracteriza por sus grandes cambios: de un órgano de la Administración Pública Federal, el Distrito Federal pasa a formar un gobierno propio, reconocido expresamente como entidad federativa con órganos de gobierno locales. Las otrora numerosas facultades y atribuciones del Presidente y, en general, de los poderes de la Unión en los asuntos locales, se han visto contenidas con las reformas constitucionales de 1993 y 1996, favorables a una gradual extensión de funciones a los órganos legislativos (llámese Asamblea de Representantes ampliada o Asamblea Legislativa), ejecutivo (Jefe del Distrito Federal electo indirectamente o Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo popularmente) y judicial, pero también para un mayor reconocimiento a los derechos políticos de sus habitantes.

La tarea ha involucrado la disposición gubernamental, pero sobre todo, la presión de los partidos políticos, los movimientos sociales, las organizaciones civiles, etc. No se podrían explicar las reformas jurídico-políticas sin la reacia defensa de la oposición política, a veces rayando en la intransigencia, a veces derivando en conformismo, pero siempre deseosa de cambios. Hoy el debate no ha concluido y, dada la diversidad de opiniones vertidas al respecto, difícilmente podrá llegarse a un consenso de minucias argumentativas. Ahora bien, resulta indispensable cuestionarse ¿cuál fue el contexto histórico que favoreció el curso de las reformas? ¿Qué referencias discursivas se esgrimieron durante el debate? ¿Cómo evaluar el alcance de las reformas? ¿Hay un nuevo arreglo institucional con mayores márgenes de gobernabilidad? Con la mayor brevedad posible, espero ser claro, empresa sumamente difícil.

#### 4.1: La reforma política de 1993 y el plebiscito ciudadano.

El 21 de abril de 1992 Manuel Camacho Solís, jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), se presentó ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). En un texto leído al término de su comparecencia, nuevamente puso el tema de la reforma política en el centro de la discusión, despertando un profundo interés entre los partidos políticos y diversas organizaciones civiles. Pertinente resulta considerar algunas referencias discursivas:

1) Como un ordenamiento presidencial que cumplía cabalmente, el regente destacó desde un principio que en el debate partidista existían dos posiciones en conflicto: quienes propugnaban por la creación de un nuevo Estado como condición previa a la existencia democrática capitalina y aquellos que defendían al D.F. como sede de los poderes federales y justificaban su estatus jurídico-político vigente. Frente al conflicto, invitaba a todos los partidos políticos a buscar puntos de convergencia con soluciones políticas intermedias.

2) Si bien hay un auto-reconocimiento a la validez de las medidas económicas empleadas durante su gestión, principalmente fiscales, que permitieron un avance autónomo sobre sus asuntos locales, Camacho Solís expresó también la necesidad del gobierno federal en el territorio del D.F. Modificaciones radicales en el estatus jurídico-político afectarían en la misma medida a las finanzas públicas locales.

3) Más importante aún que las anteriores, fue que dejó abierta la posibilidad de transformaciones políticas sustantivas, con base en un calendario preestablecido, *para transitar de la administración pública federal a un gobierno propio*, lo que constituiría un cambio histórico trascendental, si bien todavía indefinido en sus alcances.<sup>1</sup>

En mayo de 1992, a un mes de la comparecencia de Manuel Camacho Solís, se renovaron los jefes de manzana en el D.F. Si bien oficialmente hubo una mayor participación ciudadana en términos relativos comparada con la jornada de

---

<sup>1</sup> "Texto leído al término de la comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en DDF, Posiciones iniciales de los Partidos Políticos, Serie: Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, 1992, p. 11-15.

1989 – aproximadamente 557,000 personas en las 37,199 asambleas – el abstencionismo casi alcanzó el 90% del Padrón de Electores. Además se registraron numerosas irregularidades que empañaron la validez legal y legítima del proceso.<sup>2</sup>

La propuesta del regente encontró una situación contextual propicia entre los partidos políticos de oposición y los ciudadanos, confirmada con la posición histórica de los primeros y la inconformidad de los segundos con sus mecanismos de participación ciudadana. Incluso algunos representantes priístas ante la ARDF por lo menos validaban su pertinencia, si bien con expectativas limitadas.<sup>3</sup> El ordenamiento jurídico debía cambiar si no quería dejar expuesta su anacronía.

El 12 de mayo de 1992, se reunieron los coordinadores parlamentarios de la ARDF con Manuel Camacho y acordaron: 1) instalar Mesas de discusión de la Reforma Política donde no se excluiría ninguna de las propuestas; 2) el Jefe del DDF se reuniría bilateralmente con los partidos políticos en el D.F. para integrar sus opiniones; 3) se llevarían reuniones con el Congreso de la Unión, convocando a especialistas, académicos, organizaciones sociales y ciudadanas, y; 4) habría un periodo de discusión sobre los procedimientos para la instalación de la mesa y su método de trabajo.<sup>4</sup>

Entre mayo y julio de 1992, el regente organizó estas reuniones bilaterales con las Comisiones del Distrito Federal en el Congreso de la Unión y los partidos políticos. De esta forma, cuando tocó a los partidos políticos de oposición reunirse bilateralmente con Camacho, previa a la instalación pública de las discusiones, estos expresaron con diversos matices: 1) la elección de autoridades por voto universal directo y secreto, y; 2) la restitución y el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los habitantes del D.F. Además, destacan particularmente las posturas de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Popular Socialista (PPS) por propugnar por la creación del Estado 32, con

---

<sup>2</sup> Frutos Cortéz, Moisés. El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1999, p. 285.

<sup>3</sup> En enero de 1992, la corriente priísta “Democracia 2000” organizó un estudio de opinión donde se confirmaba el deseo de los ciudadanos capitalinos por elegir democráticamente al regente y los delegados políticos, si bien se oponían a la creación del Estado 32. *Ibid.* p. 283.

<sup>4</sup> DDF, Posiciones iniciales..., op. cit., p. 19.

governador y ayuntamientos electos.<sup>5</sup> Diferente sin duda en sus alcances era la posición del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) cuya propuesta, ideada en tres etapas, incluía el cambio de las delegaciones por municipios y de la ARDF por un congreso local, redefinición de los municipios conurbados e implementación de una Autoridad Metropolitana.<sup>6</sup>

Puesto que el último partido por definir su postura fue el Revolucionario Institucional (PRI), la oposición, si aunque recibía con beneplácito la apertura para la discusión, mantenía sus reservas por la posibilidad de otra reforma definida de antemano por el presidente y/o el regente. Esta había sido la tónica de las reformas de 1977 y 1987, por lo que las sospechas no eran infundadas. Tanto las intervenciones del Comité Directivo del PRI capitalino como la discusión en el seno de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores, integrada totalmente por priístas, no despejaron plenamente la ambigüedad y, aunque reconocían coincidencias iniciales como la necesidad de un gobierno propio, la conveniencia de fortalecer las funciones de la ARDF, la necesidad de perfeccionar los mecanismos y formas de representación vecinal y la necesidad de impulsar instancias de coordinación metropolitana, ellos referían que a la Mesa no se presentaban con un criterio ya establecido.<sup>7</sup> ¿Cómo podrían definir los partidos de oposición sus posturas o las estrategias sin la claridad argumentativa del PRI, de Camacho Solís o Salinas de Gortari? ¿Cómo atacar a un enemigo que no se ve?

El 17 de septiembre de 1992, se integró la Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal. A diferencia de las anteriores, esta fue convocada por todos los partidos y el gobierno privilegiando en el discurso al consenso.<sup>8</sup> Entre octubre de ese año y enero de 1993 se realizaron las audiencias públicas, cuyos ejes de discusión fueron: 1) formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 20-46.

<sup>6</sup> Ibid, p. 57.

<sup>7</sup> Ibid, p. 47-56 y 66-69.

<sup>8</sup> José Woldenberg, recapitula este hecho contrastándola con experiencias del pasado: "...en ejercicios anteriores, los foros o audiencias eran convocados por el Ejecutivo, los invitados hablaban y la iniciativa fundamental era elaborada y enviada al Congreso por el propio presidente de la República [...] o bien los organizaban la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Diputados, cada uno por su lado...". Woldenberg,

servicios; 3) hacienda pública, aspectos financieros y económicos del D.F., y; 4) participación y administración de justicia.<sup>9</sup>

Aunque la retórica del Jefe del DDF invocaba a la búsqueda de consensos, cada uno de los partidos políticos buscó optimizar su posición en desdén de la conveniencia democrática del proceso político. A continuación, algunas consideraciones de los partidos políticos para efectos de una definición del contexto general:

1) **PRI**: Durante los comicios locales de 1991, el PRI incluyó en su Plataforma Electoral la pretensión de “fortalecer las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, principalmente en la aprobación y vigilancia de los programas centrales y delegacionales en materia de planeación y reordenación urbana”.<sup>10</sup> Con las discusiones en la ARDF el 13 de enero de 1993, sus asambleístas definieron claramente sus pretensiones: un gobierno propio con un esquema de gobierno cuatripartita, de un Presidente de la República con menor injerencia en los asuntos locales pero indispensable, un equilibrio facultativo en el Congreso de la Unión, una alcaldía en la ciudad y una ARDF con mayores facultades; *inviabile en cualquier caso el Estado 32 y la restauración de los municipios en el D.F.*<sup>11</sup>

2) **PAN**: El 20 de noviembre de 1992, durante la Convención Regional panista, los participantes destacaron la importancia de una democratización integral para el D.F., con la creación del Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac y la conducente restauración municipal, con gobernador y presidentes

---

José, “La reforma política del Distrito Federal en 1993”, en Ziccardi, Alicia (coordinadora). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México, Miguel Ángel Porrúa – UNAM, 1998, p. 185.

<sup>9</sup> Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál reforma para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, México, Océano, 1996, p. 73.

<sup>10</sup> DDF, Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal, 1965-1991. (Relación de Documentos Recopilados), México, DDF, 1992, p. 4. En este documento, sólo citaremos las Plataformas Electorales de los partidos políticos pero también encontramos una breve e indispensable referencia de iniciativas, ponencias e intervenciones de todos los partidos políticos.

<sup>11</sup> Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 13 de enero de 1993, p. 45-48. La convergencia de intereses se buscaba por todas las formas, pero entre las filas del PRI y el regente no siempre hubo una condicionalidad lineal. Más allá de que si fue el principal impulsor, es un hecho indiscutible que para Manuel Camacho Solís, la reforma de 1993 no sólo significó la oposición de los *demás* partidos políticos. Como destacó Arnaldo Córdova, “Camacho debió enfrentar a una oposición cada vez más decidida a no ceder y también cada vez más dispuesta a negociar sobre bases serias, pero me imagino que sus batallas

municipales electos democráticamente.<sup>12</sup> Durante los debates en la ARDF, los panistas reiteraron su postura: creación del estado 32 con congreso local, gobernador y presidentes municipales electos, poder judicial autónomo, Coordinación Metropolitana, Consejo Metropolitano o Asamblea Metropolitana y defensoría general de los derechos humanos.<sup>13</sup>

3) **PRD**: En la Plataforma Electoral Nacional de este partido presentada para los comicios de 1991, propugnaba porque el D.F. se convirtiera en el Estado 32, con municipios y gobernador electos popularmente, un Congreso local que substituiría a la ARDF y mecanismos de participación ciudadana establecidos institucionalmente como el referéndum.<sup>14</sup> Ya en los debates de la ARDF, reiteró lo anterior convocando a la indispensable participación capitalina para la transformación política. Además, denunciaba los riesgos de la institucionalidad vigente, por su cultura del presidencialismo, la orientación del PRI y las limitaciones en la participación ciudadana.<sup>15</sup>

4) **PPS**: En las Plataformas Electorales nacional y local, este partido incluyó su propósito de establecer derechos democráticos plenos en el D.F., convirtiendo a este en el Estado de Anáhuac, con gobiernos municipales, más facultades para el poder judicial local, así como poderes legislativo y ejecutivo electos por el voto directo y secreto.<sup>16</sup> En los debates de la ARDF, el PPS reiteró su posición e incluyó la reestructuración de los límites territoriales de las delegaciones y la modificación de la organización vecinal, sustituyendo el Consejo Consultivo aún en funciones por un Consejo de Gobierno de los Ayuntamientos.<sup>17</sup>

4) **PARM**: Conforme a su visión de los problemas políticos y urbanos del D.F., este partido también reclamó en la Plataforma Electoral local de 1991 la restitución de los derechos ciudadanos a los habitantes del D.F., con sus instancias legislativas propias y elección democrática de autoridades y de

---

más duras tuvo que darlas en su propia casa, contra los inmovilistas...” Véase a Cordova, Arnaldo, “DF, poder local sin soberanía”, en *Diario Uno más uno*, 2 de julio de 1993.

<sup>12</sup> PAN, *Reforma política del Distrito Federal (documento aprobado en la Convención del 20 de noviembre de 1992*, México, Comité Regional, 1992, p. 8-12, citado por Frutos Cortéz, op. cit., p. 288-290.

<sup>13</sup> *Diario de los Debates de la ARDF...*, op. cit., p. 39-42.

<sup>14</sup> DDF, *Posiciones históricas de los partidos...*, op. cit., p. 9.

<sup>15</sup> *Diario de los Debates de la ARDF...*, op. cit., p. 34-36.

<sup>16</sup> DDF, *Posiciones históricas de los partidos...*, op. cit., p. 5-6.

gobernantes.<sup>18</sup> La propuesta de reforma política presentada en la ARDF, refirió a la creación y transformación de diversas instancias administrativas, políticas y electorales, entre ellas, la creación de una autoridad metropolitana, el rediseño del gobierno municipal, la transformación de la ARDF en una Cámara de Diputados local, la elección popular de las autoridades locales (presidentes municipales y gobernador respectivamente), la desaparición del Consejo Consultivo, la promulgación de una ley electoral local, etc. Paradójicamente, este partido dejó abierta la posibilidad de designar al regente por medio del voto indirecto de la ciudadanía a través de compromisarios, sobre una terna propuesta por el Ejecutivo a los asambleístas o los delegados.<sup>19</sup>

5) **PFCRN**: En el texto de su Plataforma Electoral para el D.F. en 1991, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional incluyó la creación del Estado 32, con el voto universal y secreto del Regente y los Delegados Políticos, así como la ampliación de facultades de la ARDF hasta convertirla en un Congreso Local.<sup>20</sup> En los debates de la ARDF, este partido también propugnó por la creación de una Comisión Metropolitana encargada de la seguridad pública y de los programas y servicios metropolitanos, así como consejos delegacionales con putativa decisoria.<sup>21</sup>

Tanto el Partido Revolucionario de los Trabajadores como el Partido Ecologista Mexicano y el Partido del Trabajo, estos dos últimos con el registro obtenido en 1991, no destacaron ni en sus propuestas electorales ni en el debate de la ARDF. Sí pueden implicarse, en todo caso, en la dinámica retórica de los demás partidos de oposición: creación del Estado 32 y restitución de los derechos ciudadanos a los capitalinos.<sup>22</sup> De esta forma tenemos que, mientras el PRI puntualizaba en la pertinencia de ampliar las facultades de la ARDF y en la transformación gradual, "soft", de la capital, todos los partidos de oposición incluían en sus propuestas transformaciones más significativas: Estado 32,

---

<sup>17</sup> Diario de los Debates de la ARDF..., op. cit., p. 10.

<sup>18</sup> DDF, Posiciones históricas de los partidos..., op. cit., p. 11.

<sup>19</sup> Diario de los Debates de la ARDF..., op. cit., p. 6.

<sup>20</sup> DDF, Posiciones históricas de los partidos..., op. cit., p. 10.

<sup>21</sup> Diario de los Debates de la ARDF..., op. cit., p. 23-24.

<sup>22</sup> Frutos Cortéz, op. cit., p. 298-306.

autoridades electas popularmente, restitución de los derechos políticos, etc., etc. En un escenario donde todos los actores pretenden optimizar sus posiciones y estas son contradictorias en esencia, la lógica argumentativa se convulsiona frente a los hechos. Las mayorías en la ARDF y en el Congreso de la Unión pertenecían al PRI. ¿Cómo consolidar la reforma política si las consultas públicas iban perdiendo la confianza de los partidos políticos de oposición?

En este contexto político marcado por la creciente pérdida de legitimidad, el 13 de diciembre de 1992, a título personal, los assembleístas Alejandro Díaz-Durán y Demetrio Sodi (PRI); Patricia Garduño y Pablo Jiménez (PAN); Amalia García y Pablo Gómez (PRD); Juan García y Domingo Suárez (PFCRN) y Oscar Mauro Ramírez (PARM), en un intento por incorporar a la participación ciudadana en el proceso de reforma política del D.F., convocaron a un plebiscito ciudadano para el 21 de marzo de 1993.<sup>23</sup> Motivado por el estancamiento de la discusión, era necesario integrar a la sociedad civil capitalina en un ejercicio inédito para el país.

La ciudadanía debía expresarse sobre tres cuestiones fundamentales: 1) si el D.F. debería convertirse en un Estado de la Federación o dejar su estatus vigente 2) la conveniencia o no de que el titular del gobierno del D.F. fuese nombrado por los ciudadanos o por el Presidente de la República, y; 3) el acuerdo o desacuerdo sobre la pertinencia de un poder legislativo propio.

Si bien resultó claro que entre los más destacados entusiastas figuraban militantes y simpatizantes del PRD, la conformación plural de los convocantes, de los organizadores<sup>24</sup> y la participación de intelectuales, artistas, empresarios, clérigos, universitarios, etc. de diversas corrientes ideológicas, hizo del plebiscito un auténtico ejercicio de participación ciudadana.

El 28 de enero de 1993, cerca de 500 personalidades de la cultura, la política, la iglesia, las artes, los espectáculos, intelectuales y ciudadanos,

---

<sup>23</sup> Hernández, Carlos et al. "La experiencia democrática del plebiscito en el D.F. (diciembre 1992 – abril 1993)" en *Estudios Políticos*, número 2, México, enero-marzo 1994, p. 127.

<sup>24</sup> De los cuarenta comités distritales, doce presidentes y ocho secretarios eran del PAN, siete presidentes y quince secretarios del PRD y once presidentes y cinco secretarios del PRI. Además, de los vigilantes de las casillas 35% eran del PAN, otra cantidad semejante del PRD, 10% del PRI y 18% no pertenecían a partido político alguno. Véase *ibid.* p. 135.

conformaron el Comité de Apoyo para el Plebiscito del Distrito Federal.<sup>25</sup> El objetivo de dicho Consejo fue coordinar las acciones de los organizadores del evento, promoviendo la participación de los ciudadanos para elegir la forma de gobierno del D.F.

El 9 de febrero de 1993 los asambleístas organizadores del plebiscito firmaron un convenio con la Fundación Arturo Rosenblueth, para que fuera esta la autoridad calificadora de los resultados. La Fundación se comprometió a efectuar el cómputo de los resultados, asignar claves de las casillas de votación, así como el diseño y establecimiento de la red tele-informativa.<sup>26</sup>

Durante la preparación del plebiscito, los organizadores por lo menos tuvieron que enfrentar dos circunstancias: 1) la obtención de recursos para solventar los costos, y; 2) la falta de espacios masivos para la divulgación. Para la primer circunstancia se tuvo considerado en principio que el plebiscito tendría un costo de 500,000 pesos, razón por la cual los organizadores decidieron invocar a la colaboración del gobierno de la ciudad. Éste aportó aproximadamente 300 mil, pero los costos necesarios, considerados en un segundo momento en 700 mil pesos, se dispararon a 770 mil.<sup>27</sup> En el segundo caso, se presentaron casos de cancelación de programas en la radio, en la televisión, de entrevistas en la prensa, etc., motivados en diversas ocasiones por el “cerco informativo” dispuesto por el aparato de Estado, que imposibilitaron la labor de informar la importancia y validez de la participación ciudadana en este ejercicio.<sup>28</sup>

Y no sólo eso. El PRI descalificó el plebiscito, por sus medios de elección – sin credencial de elector, posible información falsa del centro de transmisión, ubicación de casillas, etc. - y por su desvinculación partidaria. El PAN, si bien lo

---

<sup>25</sup> Pérez, Miguel y Julieta Medina. “Crean comité de 500 en apoyo al plebiscito” en Diario El Norte, 29 de enero de 1993.

<sup>26</sup> Pérez, Miguel. “Empresa privada verificará el plebiscito” en Diario El Norte, 9 de febrero de 1993.

<sup>27</sup> “Costará 700 mil el plebiscito” en Diario El Norte, 19 de marzo de 1993. Véase también a Martínez Assad, op. cit., p. 77.

<sup>28</sup> Carlos Monsiváis, respecto al “cerco informativo”, apuntaba: “Los reflectores (los micrófonos, las cámaras) de la Nación sólo se le entregan a los actos del gobierno político y económico, y a las glorias del espectáculo y el deporte (futbol soccer para ser más específicos). Lo demás es precisamente eso, lo que no alcanzará sitio porque no lo tienen de antemano, y más si sus características corresponden a la Oposición.” Además señalaba: “La vida civil y el desarrollo político de la Capital y del País son situaciones fragmentarias, aisladas por el cerco de la desinformación que es la cuarentena predilecta del régimen”. Monsiváis, Carlos. “El plebiscito y el cerco informativo” en Diario El Norte, 7 de febrero de 1993.

apoyaba con sus asambleístas, un mutismo providencial dejaba un velo de desconfianza por los métodos de la democracia directa, históricamente no muy bien vistos. En tanto, el PRD, festejó el plebiscito vinculándolo con sus fines y adhiriéndolo a sus medios. El PARM apuntaba que, como recurso democrático, sería una demostración clara del anhelo de los ciudadanos. El PPS desvirtuó el ejercicio reclamando un posible fraude motivado por la poca preparación técnica y por la ausencia de controles rigurosos. El PFCRN ni tan siquiera se pronunció sobre el tema.<sup>29</sup>

¿Y qué hizo Manuel Camacho Solís? Además del apoyo económico, el regente procuró conducirse con la mayor cautela, sin descalificar abiertamente la labor de los organizadores pero igualmente declarándose escéptico sobre los resultados del plebiscito.<sup>30</sup> Ya el 10 de marzo de 1993 había dispuesto un ejército de burócratas del gobierno capitalino – cuatro mil según lo declarado por el propio regente – para “vigilar” la transparencia del proceso.<sup>31</sup>

Para los priístas que convocaron al plebiscito la situación era difícil. Parecían – y sí lo estaban – alejados de la “línea” seguida por sus correligionarios. Demetrio Sodi de la Tijera, a lo largo del proceso, defendió su postura a través de entrevistas concedidas por diversos medios y artículos publicados en el diario “La Jornada”. Pero Alejandro Rojas Díaz-Durán finalmente sí “convino” con la postura de su partido. El 18 de marzo anunció su renuncia a la organización del Plebiscito denunciando una serie de irregularidades en la organización: número de casillas registradas, repartición de boletas, tinta indeleble que en realidad no lo era, etc.<sup>32</sup> A sólo tres días del ejercicio.

Y llegó el domingo 21 de marzo. Doce mil personas estaban dispuestas para la realización del plebiscito en las dos mil novecientos ochenta y siete casillas de los cuarenta distritos electorales contemplados. A la par, frente a la Dirección

---

<sup>29</sup> “Posturas partidistas sobre el Plebiscito en el DF y la reforma política” en Diario El Norte, 18 de marzo de 1993. Véase también a Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política, Cultura, México, CEIICH-UNAM, 1998, p. 207.

<sup>30</sup> Carlos Monsiváis resumía la posición del regente de la siguiente manera: “El regente Manuel Camacho se opuso, no se opuso, criticó un tanto sorpresivamente (‘Con el plebiscito no se resolverán los problemas de la ciudad’), decidió prestar ayuda, se opuso, no se opuso. Monsiváis, Carlos. “Plebiscito y movimientos de opinión” en Diario El Norte, 21 de marzo de 1993.

<sup>31</sup> “Observará gobierno plebiscito en DF” en Diario El Norte, 10 de marzo de 1993.

de Gobierno, en la planta baja del edificio del DDF, el regente había dispuesto un reporte operativo durante y después del plebiscito, a cargo de, aproximadamente, diez personas.<sup>33</sup>

De acuerdo a los datos finales difundidos por la Fundación Rosenblueth, de un padrón de 4'853,000 ciudadanos inscritos<sup>34</sup>, votaron 331,367, es decir, 6.83% del total posible. De estos, 221,598, o sea 66.9%, votaron a favor de que el D.F. se convirtiera en otro Estado de la Federación. Sobre la pertinencia de autoridad ejecutiva local electa por voto secreto y universal, 84.8%, o bien, 280,676 ciudadanos, votó por el sí. En tanto, 278,631 defenios, es decir, 84.3%, se expresaron a favor de la creación de un congreso local. Las abstenciones sumaron 5,206 votos para la primer pregunta, 3,792 para la segunda y 4,658 para la última o en términos porcentuales 1.57%, 1.14% y 1.4% respectivamente.<sup>35</sup>

¿Cómo evaluar los alcances de este ejercicio democrático?

En el D.F. los ejercicios ciudadanos han tenido una lógica bidimensional: 1) por un lado es frecuente la participación activa de organizaciones y movimientos sociales, agrupaciones políticas, ciudadanos en general, etc., imbuidos en la dinámica del interés y de la defensa legítimos de los ciudadanos o resueltos por la consecución de espacios políticos frecuentemente a través del histórico corporativismo autoritario, y; 2) por otro, en todos los ejercicios "ciudadanos", es muy significativo el desinterés por las figuras e instrumentos de participación ciudadana por la inmensa mayoría. Seguramente el ciudadano evalúa la trascendencia del evento de acuerdo a la información que posee y ésta en muchos casos, resulta ser mínima o nula.

La validez legítima del plebiscito no deja lugar a dudas. Significó un avance en términos de la relación política entre actores diversos – intelectuales, sindicatos, universidades, empresarios, etc. – sobre la base de un mismo

---

<sup>32</sup> Hernández, Carlos, op.cit., p. 133.

<sup>33</sup> El reporte consistía en un detallado paquete de preguntas: hora, lugar y cambio de ubicación de casilla, nombre de los funcionarios de gobierno que asistieron a la casilla, robo de urnas, duplicidad de votos, conteo, cierre prematuro de casillas, asistencia de los integrantes del Comité, personal de apoyo, papelería completa, presencia de medios de comunicación o de alguna organización, propaganda, incidentes de agresión, etc. Véase a Gómez, Manuel. "Niega DDF vigilar durante el plebiscito", en Diario El Norte, 23 de marzo de 1993.

<sup>34</sup> Sánchez Susarrey, Jaime. "Plebiscito", en Diario El Norte, 27 de marzo de 1993.

<sup>35</sup> "Reportan cifras finales de Plebiscito en México" en Diario El Norte, 24 de marzo de 1993.

objetivo: conocer las tendencias de la ciudadanía. Y en esto sí puede catalogarse como un éxito. La reforma política en el D.F. siempre se había discutido en el ámbito exclusivo de los partidos políticos y, marginalmente, de las organizaciones y de los movimientos sociales. Bien criticable resulta que en el marco de este primer ejercicio, el gobierno haya dispuesto la histórica “maquinaria” de desinformación y descalificación, las dos incuestionables “des” que tanto daño hicieron al plebiscito.

El 16 de abril de 1933, Manuel Camacho Solís, presentó un informe ante la ARDF para exponer la propuesta oficial, que en su opinión incluía los puntos de vista expuestos por *todos* los partidos políticos en las mesas de concertación. El documento, valioso en términos de análisis del discurso de la modernización política, evaluaba la necesidad de la reforma política para enfrentar los problemas de gobernabilidad y exigencias crecientes sobre las instituciones. La democratización por etapas del D.F. no sólo era una decisión estratégica para la modernización política de la ciudad, sino también para el país.<sup>36</sup> El D.F. nuevamente como símbolo de la modernización, ahora ciudad global. Los cambios referidos que se proponen son:

- 1) El D.F. se transforma de dependencia administrativa pública federal a un gobierno local, democrático, con garantía a la soberanía plena de los Poderes de la Unión y a los derechos democráticos de sus habitantes.
- 2) La Asamblea de Representantes se transforma de un órgano de representación y de gestión a un órgano local con representación política y facultades legislativas en los ámbitos que establezca el Congreso de la Unión. Este dictará su Estatuto con base a los siguientes lineamientos: consolidación de la democracia representativa, reconocimiento a los derechos ciudadanos locales, establecimiento de un gobierno especial y eficiente, responsabilidad fiscal de la Ciudad de México con la República, fórmulas de consulta popular y régimen de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno.

---

<sup>36</sup> “Informe que rinde el C. Jefe del DDF Licenciado Manuel Camacho Solís ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, DDF, 16 de abril de 1933, p. 41-49.

- 3) Consejos Ciudadanos electos para avanzar en las formas de representación política como instancias comunitarias de participación y supervisión.
- 4) Una mayor descentralización de funciones en las delegaciones, para que los titulares se conduzcan con mayor autonomía.
- 5) Encauzar nuevas formas de organización que modernicen las tomas de decisiones hacia la descentralización, evalúen la administración por sus resultados e introduzcan técnicas modernas de gestión.
- 6) Dar paso a la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México por medio de la conciliación entre “la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión”, es decir, “la Jefatura del Gobierno de la Ciudad corresponderá al partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal” o “entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el D.F., el Presidente de la República nombrará al Jefe del Gobierno...”.<sup>37</sup>

El 5 de julio de 1993 el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 31, 44, 73, 74, 89, 104, 105, 107, 122 y título quinto, de adiciones a los artículos 76 fracción IX y 119 primer párrafo y de derogación al artículo 89 fracción XVII. En su exposición de motivos ubicaba que las razones de cambio jurídico respondían al malestar social por la ineficacia de servicios, la fragmentación en las decisiones de la administración, los conflictos y la polarización política, todos locales, que se pretendía evitar; buscaba la consolidación del régimen político nacional a partir del reconocimiento de la ciudad de México como *génesis de las luchas en su contra*. El reclamo democrático de nuevos movimientos sociales, la competencia electoral capitalina, la presencia de numerosas fuerzas políticas, la reacción social que siguió al sismo de 1985 y la mejoría en las condiciones económicas locales – principalmente

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 59-69. Véase también a Álvarez Enríquez, Lucía. Distrito Federal. Sociedad..., op. cit., p. 125-130.

fiscales – hacían que la reforma política se viera como viable ante los ojos del gobierno.<sup>38</sup>

En términos generales la propuesta del Presidente es básicamente la misma que la del Regente. Empero integra algunas precisiones:

- 1) La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital del país. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes de trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General (Art. 44).
- 2) Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior (Art. 74, fracción IV).
- 3) Es facultad exclusiva del Senado, nombrar y remover al Jefe del D.F. (Art. 76, fracción IX).
- 4) El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, que serán: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (Art. 122).
- 5) Corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al D.F., salvo en las materias indicadas para la ARDF y expedir el Estatuto de Gobierno en el que se determinarán: a) la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos de Gobierno del D.F.; b) las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno; c) los derechos y obligaciones de los habitantes del D.F.; d) las bases para la Administración Pública del D.F. y la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados, y; e) las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos (Artículos 73, fracción VI y 122).
- 6) Corresponde al Presidente de la República: a) nombrar al Jefe del Distrito Federal entre cualquiera de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que pertenezcan al partido que por sí mismo obtenga la mayoría

---

<sup>38</sup> Véase a LV Legislatura. Crónica de la reforma política del Distrito Federal, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993, p. 15-20.

en dicho órgano<sup>39</sup>; b) nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del D.F.; c) el mando de la fuerza pública en el D.F. y la designación del titular de la misma, con la posibilidad de delegarlo en el Jefe del D.F.; d) enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos; e) iniciar leyes y decretos ante la ARDF, y; f) convocar a sesiones extraordinarias de la ARDF (Art. 122).

7) La ARDF se integra según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y según el principio de representación proporcional, por medio listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los representantes serán electos cada 6 años. Para el otorgamiento de las constancias de asignación de curules ningún partido podrá contar con más del sesenta y cinco por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios y al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 por ciento de la votación en el D.F., se le asignará el número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta (Art. 122).

8) A la ARDF se reservan facultades tales como: a) expedir su Ley Orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del D.F.; c) revisar la cuenta pública del año anterior; d) expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del D.F.; e) expedir la ley orgánica del tribunal contencioso administrativo; f) presentar iniciativas de leyes o decretos; g) legislar en el ámbito local en materias de: administración pública local y su régimen interno; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes de dominio público y privado del D.F.; servicios públicos y su concesión; procesos electorales; participación ciudadana; organismo protector de derechos humanos; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas

---

<sup>39</sup> Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente que enlista el artículo 89 fracción II, la iniciativa obviamente ya no se contempla aquella que dispone nombrar y remover al Jefe del DDF. Sí se reserva al Presidente “nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; vivienda, salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural; y h) las demás que expresamente le confiere la constitución (Art. 122).

9) El Jefe del D.F. será el titular de la Administración Pública del D.F. Nombrado por el Presidente, el proceso será sometido a la ratificación de la Asamblea y si no lo hubiese, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento. En caso de que no hubiera ratificación de este segundo, el Senado hará directamente el nombramiento. La duración de su mandato es por 6 años (Art. 122).

10) Queda a cargo del Jefe del D.F.: a) la promulgación y ejecución de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes; b) la expedición de los reglamentos gubernativos que corresponden al D.F.; c) la formulación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos, la que remitirá a la ARDF; d) el refrendo de los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la ARDF, y; e) el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (Art. 122).

11) El Jefe del D.F., podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el D.F.<sup>40</sup> La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (Art., 122).

---

<sup>40</sup> Susana Pedroza de la Llave, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 fracción IX y 122 fracción VI, enumera además dos causales graves de remoción al Jefe del D.F.: 1) por violaciones a las leyes del D.F.; 2) por el manejo indebido de recursos públicos locales. Por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, también son causales: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la infracción a la Constitución o leyes federales, las omisiones graves que causen perjuicio a la Federación o a los estados y violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y supuestos de la administración pública o del D.F. y a las leyes que determinan los recursos económicos federales y del D.F. Véase a Pedroza de la Llave, Susana T. "Comentario a los artículos 27 y 28" en Estatuto de gobierno del Distrito Federal: comentado, México, IIJ/UNAM-DDF, 1996, p. 42-44

12) Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del D.F. sometidos a la aprobación de la ARDF. Los magistrados durarán en su encargo seis años (Art. 122).

13) En diversas materias, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el D.F., sus respectivos gobierno podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren. (Art. 122).

14) Los integrantes de la III ARDF durarán en el ejercicio de su encargo del 3 de diciembre de 1997 al 2 de diciembre de 2000. A partir del 3 de diciembre del 2000 la duración del ejercicio de los representantes será de 6 años. (Art. cuarto transitorio)

15) El primer nombramiento indirecto para el cargo de Jefe del D.F. se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre de 2000. En tanto dicho nombramiento no se cumpla, el Ejecutivo Federal seguirá a cargo del gobierno del D.F. (Art. quinto transitorio).

16) Los consejos de ciudadanos se elegirán por demarcación territorial e instalarán en 1995. (Art. sexto transitorio).<sup>41</sup>

En el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, sobresalen algunos cambios a la iniciativa: a) se refiere explícitamente al número de integrantes de la ARDF, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional; b) ningún partido podrá contar con más de 43 representantes según ambos principios; c) los representantes de la ARDF serán electos *cada 3 años*; d) los periodos referidos en la iniciativa para el inicio de sesiones de la ARDF estaban programados para el 3 de diciembre y el 3 de febrero pero a efectos de la propuesta de la Comisión se inscriben el 17 de septiembre y el 15 de marzo; e) sólo se pueden ampliar los plazos de presentación de iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como la cuenta pública si media solicitud del Jefe del D.F., y; f) el Jefe del D.F. no sólo puede ser nombrado entre los miembros de la ARDF que

---

<sup>41</sup> LV Legislatura. Crónica de la Reforma Política..., op. cit., p. 26-36.

hubiesen obtenido el mayor número de asientos, sino que esta prerrogativa exclusiva de la mayoría en la ARDF, se extiende también a los Diputados y a los senadores electos en el D.F.<sup>42</sup>

El 3 de septiembre de 1993 los diputados de las diversas fracciones parlamentarias expusieron su posición respecto a la iniciativa:

1) El diputado Juan Cárdenas García del **PPS** consideró que debiera darse el paso hacia la creación del Estado de Anáhuac dadas las condiciones objetivas y subjetivas existentes. En la posición de su partido, el voto en contra de la iniciativa responde a tres razones: a) por la forma indirecta de designación del Jefe del D.F. que impide el pleno ejercicio ciudadano democrático; b) por que se cierra la posible designación de un Jefe del D.F. que devenga de una coalición, y; c) por la injerencia del Presidente en los asuntos locales, sobre todo respecto al titular ejecutivo.

2) En opinión de Adolfo Kunz Bolaños, diputado del **PARM**, la creación del Estado 32 no resulta necesaria para la democratización del D.F. Empero la iniciativa arrastra carencias tales como el método de elección indirecta del Jefe del D.F., la "cláusula de gobernabilidad" vigente en la integración de la ARDF y la posposición de la elección indirecta hasta 1997 que debiera realizarse a partir de 1994.

3) Alberto Carrillo Armenta, diputado del **PFCRN**, rescató de la iniciativa las facultades otorgadas a la ARDF pero criticó el procedimiento de elección del Jefe del D.F. así como la "cláusula de gobernabilidad". Su partido exige la elección directa del Jefe del D.F. y su voto depende la propuesta final del gobierno al respecto.

4) El diputado René Bejarano de la fracción parlamentaria del **PRD** definió la posición de su partido a partir de las inconsistencias de la iniciativa. En este sentido reclama la facultad de los ciudadanos de elegir de manera directa y secreta al titular ejecutivo local, se declaraba en contra de la "cláusula de gobernabilidad, propuso los nombramientos del Jefe de la Policía y del Procurador de Justicia del D.F. a través de la ARDF, etc. Por el peso de los poderes federales

---

<sup>42</sup> Ibid. p. 39-62.

– principalmente el Ejecutivo – sobre las cuestiones locales y la vulnerabilidad de sus autoridades, a nombre de los miembros parlamentarios de su partido declaró un anticipado voto en contra.

5) El diputado del **PAN** Gonzalo Altamirano Dimas reconoció que la iniciativa en cuestión marcaba importantes avances en la vida política del D.F. y, aunque no aceptaba la elección indirecta del Jefe del D.F., su partido iba a votar a favor de ella.

6) Como era de esperarse, todos los diputados del **PRI** expresaron su confianza sobre la iniciativa validándola plenamente, ya que según ellos, integraba las demandas ciudadanas de mayor participación democrática sin desdeñar la naturaleza del D.F. como sede de los poderes federales.<sup>43</sup>

Ante tal estado de la cuestión, la iniciativa presidencial procuró asegurarse el apoyo de la fracción panista. Ésta, mas allá de las negociaciones extra-parlamentarias, logró introducir algunas novedades, tales como la referencia competencial explícita del Jefe del D.F. para ejecutar leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión, la aprobación del nombramiento o remoción en su caso que haga el Jefe del D.F. del Procurador General de Justicia y la prohibición a todo partido político de contar con más del 63% del total de representantes electos en la ARDF.<sup>44</sup>

La iniciativa presidencial finalmente fue aprobada por las fracciones parlamentarias del **PRI**, **PAN**, **PARM**, **PT** y **Partido Verde Ecologista de México (PVEM, antes PEM)** pero desconocida por los miembros del **PRD**, **PPS** y **PFCRN** y vio la luz el 25 de octubre de 1993. Debe dimensionarse importante puesto que los cambios introducidos configuraron una relación más equitativa entre los poderes federales y las autoridades locales. La ARDF pasa de ser un órgano reglamentario a un órgano legislativo, con facultades definidas importantes. El titular ejecutivo local ya no es designado libremente por el Presidente sino que debe proponer a la ARDF. Sin embargo con Congreso de la Unión que dicta el ordenamiento local más importante, su estatuto, un Senado capaz de remover al

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 65-85.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 86-94.

Jefe del D.F., una Cámara de Diputados que discute y aprueba su presupuesto o revisa su Cuenta Pública y un Presidente todavía elector en última instancia, en ningún caso puede desdeñarse que significó una victoria del régimen.<sup>45</sup>

#### 4.2: La reforma política de 1996, Estatuto de Gobierno y elecciones.

El 3 de julio de 1994 se eligió Presidente de la República en México. En un año convulso, con el levantamiento indígena en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, voces desesperadas se alzaron contra el autoritarismo político, la explotación económica, la marginación social, el olvido. Asesinatos políticos, ruptura de elites, descomposición institucional y cambio de reglas, hechos violentos, todo en ese año de 1994.

También de contrastes. Mientras eso pasaba en Chiapas y en el país, el “emergente” candidato priísta a la Presidencia de la República Ernesto Zedillo Ponce de León se alzó con el triunfo electoral. De un universo de 35,560,216 votantes de todo el país, el PRI obtuvo un 48.77%, el PAN 25.94%, el PRD 16.60%, el PT 2.74%, el PVEM 0.93%, El PPS 0.47%, el PARM 0.55%, el PDM 0.28% y el PFCRN 0.85%. Además se contó un 2.82% en votos nulos y 0.05% en candidatos no registrados.<sup>46</sup>

En el D.F. la situación no sería tan diferente. De 4,415,403 votantes que acudieron a las urnas, el 43.39% voto por el PRI, 27.16% por el PAN, 20.90% por

---

<sup>45</sup> En opinión de Alicia Ziccardi, “... la reforma fue un paso importante en el sentido de poner a debate en el espacio local (particularmente en la ARDF) y en el órgano de representación de los estados de la federación (el Senado), la forma de gobierno de la capital del país. Los tiempos políticos del orden nacional no la beneficiaron, ya que el sexenio expiraba y en consecuencia la forma de gobierno de la capital se dirimió en medio del tenso escenario de la sucesión presidencial”. Ziccardi, Alicia. “El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo” en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 58, volumen 3, México, julio-septiembre, 1996, p. 110. En tanto, Jacqueline Peschard evalúa la reforma política de 1993 como “...el último intento por mantener la vieja fórmula de un gobierno capitalino definido en razón de la lógica del poder federal, ya que la democratización se haría por la vía de ampliar espacios para la representación y la supervisión de las sociedad civil sobre el espacio gubernamental, dejando al Presidente de la República la facultad última de designar al jefe del gobierno del D.F., aunque dentro de un contingente limitado”. Peschard, Jacqueline. “La reforma política del Distrito Federal de 1994” en Álvarez Enríquez, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, CEIICH/UNAM-La Jornada Ediciones, 1997, p. 216-217. Véase también a Gamboa, op. cit., p. 158-159; Frutos Cortéz, op. cit., p. 313-319, y; José Woldenberg, op. cit., p. 179-188.

el PRD, 4.31% por el PT, 2.13% por el PVEM, 0.44% por el PPS, 0.36% por el PARM, 0.28% por el PDM y 0.87% por el PFCRN.<sup>47</sup>

Y no sólo eso. Nuevamente por las bondades de la "cláusula de gobernabilidad", el PRI se benefició y obtuvo la mayoría en la ARDF: con 40.6% de votos obtuvo una representación de 57.6% que se tradujo en 38 curules. En tanto, todos los demás partidos se veían afectados: el PAN con 27.1% de votos sólo ocupó 14 curules, es decir, una representación porcentual de 21.2%; el PRD con 21.2% se vio representado en 15.1% obteniendo 10 asientos; el PT con 4.1%, dos curules le significaron una representación de 3.3%, y; el PVEM con 3.9% alcanzó de igual forma 2 lugares de la ARDF y 3.3.% de representación.<sup>48</sup> ¿Cómo seguir justificando una "cláusula" que hace inequitativa e injusta la distribución de curules?

El 16 de julio de 1994 vio la luz el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dictado por el Congreso de la Unión. Para efectos de brevedad no podré seguir el debate parlamentario como quisiera, ni con este ni con las versiones posteriores. Me limitaré en cada caso a describir sus rasgos específicos más importantes, *no tocados en el análisis de la reforma constitucional respectiva*. En este Estatuto, hay que rescatar lo siguiente:

1) Por primera vez en el siglo XX y considerando el artículo 44 constitucional reformado en 1993, el Distrito Federal se define explícitamente como entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, plenamente capaz de adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones (Art. 2).

---

<sup>46</sup> Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa; 30 años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, citado por Aguayo Quezada, Sergio (editor). *El Almanaque Mexicano*, México, Grijalbo-Proceso-Hechos confiables, 2000, p. 242.

<sup>47</sup> IFE. *Estadísticas de las elecciones federales de 1994. Compendio de resultados*, México, 1995, p. 268.

<sup>48</sup> Peschard, Jacqueline. "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en Varios Autores. *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1995, p. 313-315.

2) El D.F. se compone del territorio que actualmente tiene, y sus límites geográficos son los fijados por los decretos de 1898<sup>49</sup> así como los convenios amistosos que el Poder Legislativo llegase a aprobar (Art. 3).<sup>50</sup>

3) Corresponde al Presidente de la República en lo relativo al D.F., además de las facultades enumeradas por el artículo 122 constitucional: a) informar al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos al rendir la Cuenta Pública; b) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos expedidos por el Congreso; c) formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes; d) solicitar a la Comisión de Gobierno de la misma Asamblea que convoque a sesiones extraordinarias, y; e) iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de este relativas al gobierno del Distrito Federal (Art. 32).

4) Las facultades y obligaciones del Jefe del D.F. son, además de las conferidas por el artículo 122 constitucional, aquellas relativas: a) a nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del D.F. que no esté determinado de otro modo por este Estatuto o en la leyes; b) otorgar patentes de notario; c) formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad; d) ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D.F.; e) administrar la hacienda pública del D.F., y; f) celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado (Art. 67).

5) La administración pública del D.F. será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura del D.F., las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General

---

<sup>49</sup> De acuerdo con María del Pilar Hernández, "...respecto a los referidos decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, el que efectivamente rige las cuestiones de límites geográficos del Distrito Federal lo es únicamente el decretado por el Congreso de la Unión de 17 del mismo mes y año indicados (publicados en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1898) y en donde en un primer convenio participaron el representante del Distrito Federal y el gobernador del estado de México y, en uno segundo, el gobernador del estado de Morelos y el del Distrito Federal". Véase el "Comentario al artículo 3º" en Varios Autores. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: comentado, op. cit., p. 5-7.

<sup>50</sup> Un día después de la publicación del Estatuto, apareció en el mismo Diario Oficial el decreto por el que tanto el Estado de México como el Departamento del D.F. reconocían por convenio sus límites territoriales respectivos. En el breve texto, firmado el 24 de agosto de 1993, no hay ninguna referencia explícita sobre el espacio físico definido. "Decreto por el que se aprueba el Convenio Amistoso para la Precisión y Reconocimiento de sus respectivos Límites Territoriales, celebrado por el Estado Libre y Soberano de México y por el Departamento del Distrito Federal" en Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1994.

de Justicia del D.F., así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada (Art. 87). La administración pública del D.F. tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad (Art. 93).

6) Los delegados, titulares de los órganos administrativos desconcentrados, serán nombrados y removidos por el Jefe del D.F. y ratificados por la ARDF (Art. 106). Estos, para el mejor desempeño de sus funciones, practicarán recorridos periódicos en su jurisdicción (Art. 113). Además darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación respectiva.

7) En cada delegación, como órganos de representación vecinal y ciudadana, se integrará por medio del voto libre, secreto y personal de ciudadanos, un Consejo de Ciudadanos (Art. 120) que se renovará cada 3 años (Art. 125). Las funciones de dichos Consejos se refieren a: a) aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales sobre diversas materias, tales como seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, etc.; b) reciclar informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los policías, del Ministerio Público y de los servidores; c) presentar denuncias ante las autoridades competentes; d) gestionar ante la delegación la atención de problemas prioritarios, la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos, proyectos de equipamiento urbano, etc.; e) conocer y opinar respecto del informe anual de actividades del delegado; f) opinar sobre los asuntos que somete a su consideración el delegado; g) solicitar la presencia de los delegados en las sesiones; h) participar en el cumplimiento del Programa de la delegación en materia de uso del suelo y del plan parcial de desarrollo, y; i) otorgar estímulos y reconocimientos a los servidores públicos (Art. 129).<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> La similitud de competencias entre este Consejo de Ciudadanos y el viejo Consejo Consultivo se da en más de un aspecto. Habría que investigar qué tan necesaria es la vigencia de una instancia de participación ciudadana cuando se han ampliado los espacios de representación y participación política locales a través de mayores atribuciones a la ARDF y de la elección indirecta del Jefe del D.F. Lo que puedo anticipar es cómo respondió la ciudadanía. El 10 de junio de 1995 apareció en el Diario Oficial la Ley de Participación Ciudadana del D.F. Esta ley, defendida a ultranza por los asambleístas del PRI, inhabilitó a los partidos políticos para presentar candidatos a consejeros ciudadanos lo que devino en una creciente descalificación del resto de los partidos que inclusive interpusieron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La jornada electoral del 12 de noviembre de 1995 arrojó los siguientes resultados: de 5,441,782 ciudadanos capitalinos registrados en el padrón electoral votaron 1,125,878, de los cuales 899,561

8) El Poder Ejecutivo dispondrá de los mecanismos necesarios para que bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del DDF, sean incorporados al patrimonio del D.F. una vez se haya nombrado al Jefe del D.F. (Art. 2º transitorio). Hasta en tanto no se nombra a este, el Presidente nombra al Jefe del DDF (Art. 4º transitorio) y envía a la ARDF la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del D.F. (Art. 5º transitorio) y, previo a su acuerdo, el Jefe del DDF nombrará a los delegados (Art. 9º transitorio).<sup>52</sup>

La primer reforma al Estatuto de Gobierno de 1994 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995. Esta contiene la adición del artículo décimo transitorio que dispone la elección de los Consejos de Ciudadanos para el segundo domingo del mes de noviembre de ese año. Nada más.<sup>53</sup>

El 12 de diciembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial la segunda reforma. Esta, aprobada en lo general y en lo particular con 295 votos en pro, uno en contra y 27 abstenciones, reforma los artículos 77, 83, 84 y 85 y adiciona un segundo párrafo a los artículos 80 y 82 del Estatuto. Las principales innovaciones que presenta son:

- 1) En la designación de los magistrados, el Jefe del D.F. deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del D.F. (Art. 80).
- 2) El Consejo de la Judicatura del D.F. será el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales en el D.F. Este se encuentra integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz electos mediante insaculación, y; dos consejeros designados por la ARDF y uno por el Jefe del D.F. Los miembros durarán en su encargo 5 años y

---

fueron declarados válidos, 223,140 anulados y 3177 correspondieron a candidatos no registrados. Para una detallada revisión de este proceso electoral, véase a Martínez Assad, op. cit., p. 81-215 y a Peschard, Jacqueline. “La reforma política del Distrito Federal de 1994, op. cit., p. 223-224.

<sup>52</sup> “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994. En relación a la jerarquía del Estatuto, “...como acto emanado del órgano legislativo, a nivel federal tiene idéntico valor jerárquico que se le reconoce a las leyes del Congreso de la Unión [...] Tienen idéntico valor jerárquico que el estatuto de gobierno, las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal, respecto de las materias que no han sido confiadas a la Asamblea Legislativa”. Arteaga Nava, Elisur. “El Distrito Federal: un caso” en Revista Crónica Legislativa, Año V, volumen X, México, agosto-septiembre, 1996, p. 70-71.

<sup>53</sup> “Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 1995.

tienen atribuciones para designar y ratificar magistrados, adscribir y remover magistrados, jueces de primera instancia, jueces de paz, etc. (Art. 83).

3) El Consejo de la Judicatura del D.F. elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y los demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del D.F. (Art. 85).<sup>54</sup>

A partir del 14 de diciembre de 1995 con la formación de la Comisión Plural y hasta mediados de 1996, la discusión sobre la reforma política del D.F. se intensificó. Con una serie de medidas político-electorales que abarcaron principalmente a la legislación electoral federal y el estatus jurídico-político del D.F., el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a todas las fuerzas partidarias del país a participar en la “reforma política definitiva”. Nuevamente, no podremos detallar el debate como quisiéramos pues excedería el propósito inicial de una revisión general. Un desarrollo ulterior siempre es una alternativa factible.

A diferencia de anteriores iniciativas constitucionales – tales como las de 1977, 1987 y 1993 – preconcebidas por el Ejecutivo Federal en cuanto a su alcance, sus resultados y con escaso margen de negociación inter-partidaria, esta fue suscrita y consensuada en sus bases generales por todos los coordinadores parlamentarios, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, y el Presidente de la República.<sup>55</sup>

En la exposición de motivos de esta iniciativa, presentada el 26 de julio de 1996 en la Cámara de Diputados, se reivindicaba la distribución constitucional de competencias entre poderes federales y órganos de gobierno del D.F. y se reconocían como parte medular la elección directa del Jefe de Gobierno del D.F. y la ampliación de atribuciones legislativas de la ahora, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, antes ARDF).<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” en Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 1995.

<sup>55</sup> Según Elisur Arteaga, “La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados por senadores y diputados, con lo que se violó la Constitución y el reglamento; por otra parte, fue suscrita, asimismo, por el Presidente de la República, con lo que se violó el principio de división de poderes...”. Arteaga, Elisur, op. cit., p. 69.

<sup>56</sup> Véase a la “Reforma al artículo 122 constitucional” en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 26 de julio de 1996.

A sabiendas de que esta iniciativa ya llegó consensuada al Pleno de la Cámara de Diputados, el debate parlamentario puede presentarse interesante si se rescatan los motivos que declaran las diversas fracciones para votar a favor de la iniciativa. Así tenemos:

1) El diputado del **PT**, José Narro Céspedes, expuso que su partido votaba a favor de la iniciativa porque reformaba profundamente los ejes del poder nacional y restablecía los derechos políticos de los ciudadanos del D.F. al aceptar la elección libre, universal, secreta y directa del Jefe de Gobierno del D.F.

2) El diputado Jesús Ortega Martínez del **PRD**, consideró que la iniciativa por primera vez tomaba en cuenta a la ciudadanía al impulsar cambios relevantes. La demanda histórica de elegir directamente al Jefe de Gobierno del D.F. que asumía como exclusiva del partido, el establecimiento de la ALDF y la elección de diputados locales, la elección indirecta para 1997 de los delegados y directa para el 2000, así como la restitución de facultades de gobierno y legislativas para las autoridades locales, todos logros democráticos importantes, no eximían al PRD de *presentar próximamente una nueva iniciativa de reformas constitucionales* que buscara facultar a la ALDF para aprobar el Estatuto de Gobierno, constituyera consejos de gobierno en las delegaciones y, en general, garantice el libre ejercicio del sufragio y la plena vigencia de todas las libertades políticas.

3) El diputado del **PAN** Ricardo García Cervantes rescató del proceso político: la reforma legal, inserta no en la protección de intereses partidarios sino en el interés democrático, y las nuevas prácticas de debate, diálogo y consenso. En la posición de su partido y en lo relativo exclusivamente al D.F., votan a favor de la iniciativa porque otorga el derecho a los habitantes de elegir a sus propias autoridades.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> El 1º de abril de 1996, diputados de ese partido presentaron una iniciativa ante la Cámara respectiva y cuyo contenido proponía la reforma, adición y derogación de los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 constitucionales. En sus líneas generales, esta iniciativa pretendía integrar la elección del Jefe de Gobierno por voto universal, secreto y directo, dar a la ALDF el rango de Congreso local e imputarle competencias para iniciar juicio político contra el Jefe del D.F., los representantes de la ALDF, el Procurador General del D.F., magistrados de Justicia del D.F., delegados y subdelegados. "Iniciativa de reforma, adición y derogación de los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1 de abril de 1996.

4) El diputado Jorge Moreno Collado del PRI consideró que la votación a favor de la reforma "no significa tampoco que el PRI proceda a desmontar su estructura de partido mayoritario o a desmantelar su calidad de grupo gobernante". En todo caso la restitución de derechos ciudadanos es una deuda de democratización de la República.

Ahora entremos en materia de la iniciativa, cuyo paso indemne, salvo en lo que respecta a las primeras líneas del artículo 122 constitucional, la base primera inciso m y la base tercera fracción II<sup>58</sup>, aprobada por la Cámara de Diputados con 455 votos a favor y ninguno en contra, reformó el estatus jurídico-político del D.F. En sus rasgos generales, tenemos:

1) Son *autoridades locales*, no órganos de gobierno, del D.F.: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia. El Jefe de Gobierno del D.F. tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una persona, *elegida por votación universal, libre, directa y secreta*. La función judicial del fuero común en el D.F. se ejercerá a través del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno.

2) Corresponde al Congreso de la Unión: a) legislar en lo relativo al D.F., *con excepción* de las materias conferidas a la ALDF; b) *expedir el Estatuto de Gobierno del D.F.*<sup>59</sup>; c) legislar en materia de deuda pública del D.F., y; d) dictar las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

---

<sup>58</sup> En la iniciativa, el artículo 122 comenzaba: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo". A propuesta de la Comisión de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, el artículo en comento quedó: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está *a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local*, en los términos de este artículo". La reforma a la iniciativa es más que de forma: refiere claramente a un mismo estatus de competencia jurídico-política entre dos niveles de gobierno. Las autoridades locales ya no "concurren" sino tienen a "su cargo", de la misma manera que los poderes federales, el gobierno del D.F. Véase a Becerra, Ricardo et al. La Reforma Electoral de 1996, México, FCE, 1997, p. 219.

<sup>59</sup> En la mesa de la reforma del D.F., el 14 de abril de 1996 ya habían acordado todos los partidos políticos que a la ALDF le debería corresponder expedir el Estatuto de Gobierno del D.F. Véase a Vergara, Rafael y Juan Antonio Le Clerq. "¿A dónde nos lleva la Reforma Política del D.F.?" en Revista Bien Común y Gobierno, México, diciembre, 1996, p. 6.

3) La Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del D.F. por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del D.F. La solicitud deberá ser presentada por la *mitad* – ni más, ni menos – de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

4) Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: a) iniciar leyes ante el *Congreso de la Unión*; b) proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del D.F.; c) enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F, previa consideración del Jefe de Gobierno, y; d) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia.

5) En la ALDF, los *diputados* serán elegidos cada 3 años por voto universal, secreto y directo y al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos treinta por ciento, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta (“cláusula de gobernabilidad”).

6) Son facultades de la ALDF: a) expedir su ley orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del D.F., respetando en esta última los topes de endeudamiento que haya autorizado el Congreso de la Unión; c) *revisar la cuenta pública del año anterior* por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF; d) nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno; e) expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del D.F.; f) *expedir las disposiciones que rijan las elecciones* en el D.F.; g) legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y sus procedimientos administrativos; h) *legislar en materias civil y penal*, normar el organismo protector de los derechos humanos, la participación ciudadana, la defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y comercio; i) normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, servicios de seguridad de empresas privadas, prevención y readaptación social, salud y asistencia social, previsión social; j) legislar en

materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano, preservación del medio ambiente, protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, etc.; k) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, legislar sobre transporte urbano, limpia, etc.; l) expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, etc.; m) expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el D.F.; n) expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el D.F., y; o) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al D.F. ante el Congreso de la Unión.<sup>60</sup>

7) El Jefe de Gobierno durará en su encargo 6 años y, en caso de su remoción, el Senado nombrará, a *propuesta del Presidente de la República*, un sustituto. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la ALDF designará a un sustituto. La *renuncia*, sólo podrá aceptarse por causas graves.

8) El Jefe de Gobierno tendrá las facultades y obligaciones siguientes: a) cumplir y ejecutar las leyes relativas al D.F. que expida el Congreso de la Unión; b) promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la ALDF, así como hacer observaciones en un plazo no mayor de diez días; c) presentar iniciativas de leyes o decretos ante la ALDF, incluyendo la relativa a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; d) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes, y; e) ejercer las funciones de *dirección* de los servicios de seguridad.

9) Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, secreta y directa.

---

<sup>60</sup> Para Juan José Ríos Estavillo, con la ALDF "... el nombre no es el más afortunado ya que materialmente, y tratando de determinar la función legislativa de dicho órgano, nos encontramos con que sus actividades como tales no son legislativas (v. gr. el simple hecho de no poder determinar libre y autónomamente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que queda confinada su expedición al Congreso de la Unión". Además define: (La ARDF) "... es un órgano cuasilegislativo porque a diferencia de los plenamente legislativos que existen en el país, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para intervenir como integrante del constituyente permanente, consecuentemente no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución Federal, o bien, tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos estados". Ríos Estavillo, Juan José. "Reforma del D.F." en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo XIII, México, IIJ-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 756-758.

10) El Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y las comisiones metropolitanas quedan en los mismos términos que en la reforma de 1993. Desaparece la figura de Consejeros Ciudadanos.

11) Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del D.F.

12) El Jefe de Gobierno del D.F. se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el 4 de diciembre de 2000 (Art. 7º transitorio). La elección de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales entrará en vigor el 1º de enero de 2000; en 1997 se elegirán en forma indirecta (Art. 10º transitorio). La facultad de la ALDF para legislar en materias civil y penal en el D.F. entrará en vigor el 1º de enero de 1999.<sup>61</sup>

El 22 de noviembre de 1996 apareció la tercer reforma al Estatuto de Gobierno de 1994. El decreto en comento, reformaba, adicionada y derogaba diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal y del Estatuto de Gobierno del D.F. Además expedía la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Todo lo demás quedaba intacto. En estricto sentido, lo referido al D.F. se encuentra contenido en los artículos transitorios del:

1) Cofipe: a) para la elección en 1997 de Jefe de Gobierno y ALDF se aplicarán en lo conducente y siempre que no se opongan al presente decreto, el Cofipe y el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral", por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos electorales uninomanales, publicados en el Diario Oficial el 9 de agosto de 1996; b) se establecerán con carácter temporal 40 consejos distritales locales en el D.F. para realizar las tareas del proceso electoral de 1997; c) las funciones que deberá

---

<sup>61</sup> "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

desarrollar el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el D.F. son determinación de tope máximo de gastos de campaña, registro de candidatos a Jefe de Gobierno, cómputo y declaración de validez, integración de expedientes y tramitación de los medios de impugnación; d) para la elección de diputados de la ALDF los partidos políticos podrán registrar simultáneamente hasta 12 candidatos por mayoría relativa y por representación proporcional, y; e) la elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas en 1997 incluye, propuestas individuales del Jefe de Gobierno a más tardar el 15 de diciembre y envío a la ALDF cuya aprobación dependerá de las dos terceras partes de los miembros presentes (Artículos 15º – 21º transitorios).

2) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Para las elecciones de Jefe de Gobierno y diputados a la ALDF en 1997 se aplicarán las normas que rijan para las elecciones federales, en los términos de leyes aplicables (Art. 7º transitorio).

3) Ley General de Medios de Impugnación: Mientras no se expidan o reformen las normas que rigen las elecciones de autoridades locales en el D.F., se aplica lo dispuesto por la presente ley para resolver las controversias. Los juicios de inconformidad y los recursos de reconsideración relativos a la elección de diputados de la ALDF deberán quedar resueltos a más tardar los días 13 de agosto y 14 de septiembre respectivamente (Artículos 2º y 3º transitorios).

El domingo 6 de julio de 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones universales, libres y secretas para Jefe de Gobierno del D.F. Los tres principales candidatos en la contienda electoral eran: por el **PRD**, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; por el **PRI**, Alfredo del Mazo, y; por el **PAN**, Carlos Castillo Peraza.

Lo significativo, según nuestro punto de vista, deviene de los mismos resultados electorales: de un universo de 3,948,691 electores que se presentaron a votar para Jefe de Gobierno, el PRD obtuvo 47.14% de votos; el PRI, 25.08%; el PAN, 15.26%; el PC, 1.81%; el PT 1.28%; PVEM, 6.76%; el PPS, 0.22% y; el PDM 0,41%.<sup>62</sup> Además se registraron 0.02% en candidatos no registrados y

---

<sup>62</sup> “Elección de Jefe de Gobierno en el D.F.” en Consejo Local del Instituto Federal Electoral, resultados definitivos, México, 1997.

2.01% en votos nulos.<sup>63</sup> En el primer ejercicio democrático para Jefe de Gobierno, el PRI perdió la titularidad ejecutiva y confirmó su histórica vulnerabilidad frente a los partidos de oposición, principalmente de izquierda.<sup>64</sup> Esta supremacía de la izquierda se vio confirmada, con menor fuerza, en los comicios de 2000.

Ese día también se eligieron diputados de la reciente ALDF. La “cláusula de gobernabilidad” nuevamente favoreció a las mayorías, ahora del PRD: con 45.2% de votos obtuvo una sobre-representación de 12.4%, lo que físicamente se tradujo en las 38 curules de mayoría relativa. En tanto PAN, PRI, PVEM, PC y PT con votaciones de 18.1%, 23.6%, 8.8%, 1.8%, 1.7%, se vieron sub-representados en 1.5%, 7%, 2.7%, 0.3% y 0.2% respectivamente.<sup>65</sup>

Hay que reconocer que este triunfo electoral del PRD en el D.F. estuvo apoyada por una multiplicidad de factores, entre ellos, la propia figura de Cárdenas, la creciente inconformidad de amplios sectores de la sociedad por la conducción económica del país – la crisis de 1995 en primer lugar – en los que la estampa del Presidente Zedillo y de su antecesor no salían bien librados, la conciliación de intereses entre diversas organizaciones sociales, muchas de ellas reconocidas a partir de su labor en el sismo de 1985, las “brigadas del sol” y su movilización política en las colonias populares, en algunos casos imbuida en viejas prácticas gestionalistas, etc.

---

<sup>63</sup> En la elección de Jefe de Gobierno ningún partido político impugnó el resultado definitivo. Además, tanto en los juicios de impugnación interpuestos contra las elecciones para diputados federales y locales, no hubo resolución negativa que contrariara los resultados finales. Esto es rescatable si consideramos otras épocas no tan remotas como 1988. Véase a González Oropeza, Manuel. “Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno del Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el Distrito Federal” en *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, Año XLIII, número 172, México, 1998, p. 127-133.

<sup>64</sup> Rosa María Mirón Lince sintetiza la evolución política de 1988 a 1997 en el D.F. de la manera siguiente: “La recomposición de las fuerzas político-electorales en el D.F. da cuenta de una realidad en cambio; de una nueva correlación; de un inédito equilibrio; asimismo, de la consolidación de actores cuyo perfil se redefine y todavía tardará en consolidarse; de la existencia de un electorado informativo y participativo pero infiel; de un voto volátil que influye en la distribución del poder; de una ley electoral cambiante la cual privilegia la gobernabilidad sobre la representatividad; de partidos políticos que convencen y desencantan, que avanzan y retroceden, que ganan y pierden”. Mirón Lince, Rosa María. “La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal” en *Estudios Políticos*, Cuarta Época, número 21, México, mayo-agosto, 1999, p. 185.

<sup>65</sup> Peschard, Jacqueline. “1994: voto y...”, op. cit., p. 315.

El 4 de diciembre de 1997 apareció en el Diario Oficial la cuarta versión del Estatuto de Gobierno. Este, fundado en la reforma constitucional de 1996, además incluyó en términos generales las innovaciones siguientes:

1) El Procurador General de Justicia, que preside el Ministerio Público del D.F., será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la República. En el ámbito de su competencia, el Procurador dispondrá de lo necesario para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública (Art. 10).

2) Corresponde al Presidente de la República, además de lo referido por el artículo 122 constitucional reformado: a) informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de recursos; b) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del D.F. que sean expedidos por el Congreso de la Unión, y; c) *el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público a su cargo* (Artículos 32-35).

3) Corresponde a la ALDF, además de lo citado por la reforma de 1996: a) recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones del Procurador General de Justicia del D.F., del titular de la fuerza pública del D.F., del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y del Contralor General de la Administración Pública del D.F.; b) analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; c) aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo, y; d) otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad (Art. 42).

4) El derecho de iniciar leyes y decretos ante la ALDF corresponde: a) a los diputados de la ALDF; b) al Jefe de Gobierno del D.F., y; c) *a través de la iniciativa popular, a los ciudadanos del D.F.*, salvo en las materias tributaria o fiscal, del régimen interno de la Administración Pública del D.F., de regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda y de regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del D.F. (Art. 46).

5) De acuerdo al artículo 66, son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del D.F.: a) invadir de manera reiterada y sistemática la competencia de los Poderes de la Unión; b) abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión; c) no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes de la Unión, cuando haya sido requerido para ello; d) utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y; e) las demás que determinen otras disposiciones legales que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público (Art. 66).

6) Corresponde al Jefe de Gobierno del D.F., además de lo señalado por la reformas constitucionales de 1993 y 1996 y el Estatuto de Gobierno de 1996: a) proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje; b) otorgar patentes de notario; c) nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del D.F.; d) administrar los establecimientos de arresto, policía preventiva y readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común; e) celebrar convenios o acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; f) declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión; g) convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables, y; h) constituir los órganos administrativos desconcentrados y nombrar y remover a sus titulares (Artículos 67 y 91).

7) La norma que determina la facultad de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el D.F. reservada a la ALDF entrará en vigor el 1º de enero de 1998. (Art. 3º transitorio).

8) Durante el periodo 1997-2000 los órganos político-administrativos serán órganos desconcentrados en la Administración Pública del D.F. y seguirán denominándose delegaciones del D.F. (Art. 4º transitorio). Lo dispuesto en lo que

se refiere a la elección de los titulares de los órganos político administrativos entrará en vigor el 1º de enero de año 2000. (Art. 5º transitorio).

9) La norma que establece la facultad de la ALDF para legislar en materia civil y penal para el D.F. entrará en vigor el 1º de enero de 1999. (Art. 6º transitorio).<sup>66</sup>

El 21 de diciembre de 1998 apareció publicada en el Diario Oficial la Ley de Participación Ciudadana del D.F. Ésta destaca por la incorporación de diversos instrumentos de participación ciudadana tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Aunque los “candados” pueden considerarse oportunos, lo cierto es que han limitado el ejercicio ciudadano de estos instrumentos en los casos del plebiscito, del referéndum y de la iniciativa popular: porcentaje de los ciudadanos inscritos en el padrón que lo soliciten, limitaciones formales y temporales, aprobación de la ALDF en caso del referéndum o de la iniciativa popular, etc. Para los demás instrumentos es significativa la integración democrática de las demandas ciudadanas y vecinales con la idea de correspondencia facultativa entre gobernantes y gobernados. Empero, la mayor gravedad, es la definición de *todas* las medidas de gobierno previa consulta de la ciudadanía, proceso que conlleva a la debilidad institucional, la pérdida de eficacia administrativa, una falta de proyecto político a largo plazo, el desgaste de la voluntad ciudadana, etc.<sup>67</sup>

La última reforma al Estatuto de Gobierno vio la luz el 14 de octubre de 1999. En sus rasgos generales innova:

- 1) La referencia explícita a demarcaciones territoriales por delegaciones (Art. 11).
- 2) Faculta a la ALDF a: a) remover a los Jefes Delegacionales por causas graves, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran. La solicitud de remoción podrá ser presentada por sus miembros o por el Jefe de Gobierno del D.F.; b) designar a propuesta del Jefe de Gobierno por voto de la mayoría absoluta de sus diputados a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo

---

<sup>66</sup> “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del D.F.” en Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997.

<sup>67</sup> “Ley de Participación Ciudadana” en Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1998.

en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales, y; c) recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten los Jefes Delegacionales (Art. 42).

3) El Jefe Delegacional será electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, así como los funcionarios y demás servidores públicos que determine la ley orgánica y el reglamento respectivos (Art. 105). La elección se realizará en la misma fecha en que sean electos los diputados de la ALDF y el encargo iniciará el primero de octubre del año de la elección (Art. 106).

4) Son considerados causales de gravedad para remover a los Jefes Delegacionales: a) por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del D.F.; b) por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno; c) por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del D.F. o el orden público; d) por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión durante el tiempo de su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas; e) por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal; f) por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del D.F.; g) por realizar actos que afecten gravemente las resoluciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno, y; h) por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión (Art. 108).<sup>68</sup>

Las elecciones programadas para el 2 de julio de 2000 tienen una trascendencia y relevancia histórica local y nacional. Por primera vez gana un partido diferente a las versiones del PRI la Presidencia de la República. Por primera vez se pone en ejercicio la elección directa de Jefe de Gobierno, diputados de la ALDF y Jefes Delegacionales en el D.F. No trataremos en este breve espacio más que una descripción somera de los resultados electorales. Una

---

<sup>68</sup> Véase el documento íntegro en “Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1999.

investigación posterior, detallada y profunda, es necesaria tan sólo de este acontecimiento local-nacional.

Para el caso de la elección presidencial, los resultados electorales nacionales dieron el triunfo al candidato por la "Alianza por el Cambio", conformada por los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, Vicente Fox Quesada: de un universo de 37,603,923 votantes que asistieron a las urnas, votó un 42.52% por la "Alianza por el Cambio". En tanto, los demás partidos quedaron de la siguiente manera: el PRI consiguió un 36.10% con su candidato Francisco Labastida Ochoa; la "Alianza por México", conformada por los Partidos de la Revolución Democrática, Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia y del Trabajo, y encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, obtuvo un 16.64%; el Partido Democracia Social (PDS), cuyo candidato presidencial era Gilberto Rincón Gallardo, alcanzó el 1.57%; el Partido del Centro Democrático encabezado por Manuel Camacho Solís tuvo un 0.55%, y; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, sin candidato, pues Porfirio Muñoz Ledo se adhirió a la candidatura de Fox, consiguió un 0.42%. Además, por candidatos no registrados se obtuvo un 0.09% y, por votos nulos, 2.1%.<sup>69</sup>

En las elecciones locales del D.F. para Jefe de Gobierno, la "Alianza por la Ciudad de México", encabezada por Andrés Manuel López Obrador y conformada por el PRD, PAS, PSN, CD, PCD y PT, alcanzó la victoria con 39.26% de los votos. En tanto, la "Alianza por el cambio" integrada por el PAN y el PVEM y cuyo candidato fue Santiago Creel Miranda, obtuvo 33.87%; el PRI se ubicó como tercera fuerza electoral con Jesús Silva Herzog-Márquez al obtener 23.24%; el PDS con la candidata Tere Vale registró 3.35%, y; el PARM sólo alcanzó un 0.38% con Alejandro Ordorica.

En la integración de los miembros de la ALDF, la "Alianza por la Ciudad de México" se quedó con 19 diputados de mayoría relativa y 7 por representación proporcional y distribuyó sus curules con 19 para el PRD y el resto para el PAS, PSN, CD, PCD y PT. La "Alianza por el Cambio", obtuvo 21 curules por mayoría

---

<sup>69</sup> Fuente: "Resultados definitivos en la elección presidencial" en Instituto Federal Electoral, México, 2000.

relativa y 13 por representación proporcional que dividió en 24 para el PAN y 10 para el PVEM. Finalmente, el PRI y el PDS, todos por representación proporcional, obtuvieron 5 y un representante legislativo respectivamente.

Finalmente, respecto a las delegaciones, 10 quedaron para la "Alianza por la Ciudad de México" y 6 por la "Alianza por el Cambio".<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Fuente: "Resultados electorales de 2000" en Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2000.

## CONCLUSIONES.

Las transformaciones jurídico-políticas en el Distrito Federal de los últimos años han configurado un nuevo equilibrio institucional entre los poderes federales y las autoridades locales. ¿Qué ha cambiado y qué se mantiene vigente? ¿Cuál es el nuevo papel de la sociedad civil? ¿Hacia dónde se dirige el estatus jurídico político del D.F.?

Es evidente que el pulso de los cambios hacen del estatus jurídico político vigente casi irreconocible frente a sus experiencias del pasado. Recapitulemos brevemente:

1) En el siglo XIX el estatus local estuvo limitado a la organización centralizada federal o a las instancias municipales. Convulsionado por las frecuentes rupturas políticas, la emergencia económica, las revueltas sociales y las invasiones extranjeras, el D.F. y en general el país, expuso claramente su fragilidad institucional. Desde 1824, con extensión e intensidad variables, la preeminencia del Ejecutivo y del Legislativo federales sobre las instancias locales no sólo se limita en el espacio jurídico de sus decisiones más importantes: define su contenido político e impone su forma de organización administrativa, limita la acción ciudadana de elegir libremente a sus gobernantes, actúa fuera de la constitucionalidad en agravio de otras entidades federativas. El municipio, único reducto democrático – censitario, no universal – va gradualmente perdiendo atribuciones “de facto” hasta quedar en 1903 “de jure” sujeto al Presidente de la República y fuera de todo ejercicio popular electoral. Si bien reconocido como Estado de la Federación, su estatus queda condicionado por la Constitución de 1857 al traslado a otro lugar de los poderes federales.

2) La Constitución de 1917 restituyó los municipios en el D.F., otorgándole plenos derechos a sus ciudadanos para elegir a sus autoridades, excepto el Gobernador, quien siguió nombrándolo el Presidente de la República tal como lo hizo mientras existió en el siglo XIX como instancia político-administrativa. La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917 concentró mayores atribuciones en el Gobernador en detrimento de sus alcaldes municipales e

imposibilitó al Ayuntamiento de la Ciudad de México – el más importante de los municipios del D.F. – para elegir a su titular municipal democráticamente. La supremacía de las competencias como asunto de los poderes federales configura asimétricamente una lógica de funcionamiento condicionado, desprovisto de atribuciones locales importantes y restringido para el libre ejercicio democrático.

3) La supresión de los municipios en 1928 y la creación subsiguiente del Departamento del Distrito Federal reforzó la condición política subordinada del D.F. desapareciendo las opciones políticas que rivalizaban con el Ejecutivo federal. El gobierno local, como dependencia administrativa del Presidente de la República y como instancia legislativa del Congreso de la Unión, al desaparecer los derechos políticos de sus ciudadanos, tuvo que construir nuevas bases para el consenso y para la gobernabilidad. Aquí el papel del Consejo Consultivo puede valorizarse importante, mas no único. La etapa desarrollista del país que concilió crecimiento económico, estabilidad política y dio origen a la gradual extensión de los sectores de la “clase media”, convirtió al D.F. en su estandarte. Por otro lado los arreglos corporativos que definieron la acción del gobierno por prioridades sujetas a la negociación y la incondicionalidad políticas, la gradual fortaleza del entonces “partido oficial” como brazo político del gestionalismo y eficiente instrumento político-electoral, la concentración administrativa y el “gigantismo burocrático”, todas ellas como variables indispensables del consenso, hicieron posible la gobernabilidad de la capital bajo ciertas condiciones de éxito. La estructura del D.F. queda jerárquicamente organizada, dispuesta bajo la lógica de la subordinación, de la conveniencia, de la lealtad políticas: el Jefe del DDF se debe al Presidente, los delegados al Jefe del DDF, los subdelegados a los delegados o al Jefe del DDF, y así sucesivamente. No hay una responsabilidad política sujeta a los resultados y menos una la legitimidad política sujeta a los ciudadanos. La representación política se define en las elecciones federales y será en ellas donde los ciudadanos expresen su evaluación de la política gubernamental.

4) A fines de los años sesenta, tras el desgaste del modelo desarrollista, las fisuras del gestionalismo, la salida de Ernesto P. Uruchurtu, la inconformidad de

los "sectores medios", etc., en el D.F. comenzaron a formarse agrupaciones políticas y movimientos sociales autónomos que, al margen del corporativismo, iniciaron una disidencia política poco a poco más organizada. Son los inicios del Movimiento Urbano – Popular. El movimiento estudiantil del 68, además de sus consideraciones nacionales e internacionales, es la expresión máxima de esos años de la lucha social contra el autoritarismo y la falta de espacios democráticos en la ciudad.

5) La creación de órganos de colaboración vecinal y ciudadana – como la Junta de Vecinos en 1970 o los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes en 1978 – o de métodos de participación política de los ciudadanos – el referéndum y la iniciativa popular en 1977 – con la finalidad de mantener el "status quo" resultaron poco significativas y efectivas frente a las exigencias ciudadanas. Desde la óptica de la sociedad, el gobierno no comprometía su preeminencia política: el referéndum y la iniciativa popular nunca fueron puestos en práctica por la inexistencia del marco regulatorio que los posibilitara. Pero las expectativas sociales y ciudadanas crecían, motivadas por la inconformidad social, política y económica. Los movimientos sociales y los partidos políticos de izquierda desarrollarían puntos de encuentro.

6) El terremoto de 1985 evidenció como nunca la ausencia de autoridades representativas, responsables, legítimas. Frente al siniestro, la sociedad civil tuvo que organizarse para enfrentar sus necesidades, sus carencias. Surgieron nuevos grupos políticos y nuevos líderes, sobresaliendo la Coordinadora Única de Damnificados.. Ante ello, el gobierno instrumentó tardíamente una serie de medidas para reconstruir la ciudad, en todos sus ámbitos. De esta forma, y al igual que en 1977, la reforma política del D.F. llegó incluida en la agenda de la reforma política del país. Así nació la Asamblea de Representantes del D.F. en 1987, órgano de representación ciudadana con facultades limitadas y de escaso efecto vinculatorio u obligatorio, que logró presentarse como un espacio político permanente de discusión y análisis sobre la condición política del D.F. Frente a las atribuciones del Congreso de la Unión la ARDF es poco más que un espacio simbólico.

7) Las elecciones presidenciales de 1988 comprobaron la inoperancia política del estatus vigente: en el D.F. el candidato del PRI obtuvo escasamente 28% de los votos computados. Si bien a partir de los años setenta claramente el "partido oficial" iba perdiendo fuerza, la crisis surgida con el encumbramiento local de un gobierno ilegítimo tuvo que ser corregida con una serie de medidas fiscales, políticas y sociales, que lograron cierto éxito entre la sociedad.

8) Después de los resultados electorales de 1991, apuntalados con la "cláusula de gobernabilidad", frente a la demanda de los partidos de oposición y con el antecedente del plebiscito ciudadano de marzo de 1993, el Presidente de la República instrumentó una nueva reforma política, considerada en el ámbito de la reforma política nacional, como un paso más en el proceso de liberalización política. En 1993 se amplía el rango de atribuciones a la ALDF, se define al D.F. como entidad federativa y por primera vez, aunque de manera indirecta, la sociedad elige al titular ejecutivo. Entre un Presidente de la República convertido aún en el "gran elector", un Congreso que dicta su ordenamiento local supremo, un Senado capaz de remover al Jefe del D.F., unos órganos de gobierno en última instancia subordinados, una ciudadanía dispuesta pero incapacitada legalmente para elegir directamente a su titular ejecutivo y una figura de consejeros ciudadanos que poco interesa, la reforma de 1993 puede destacarse como un adecuación incompleta y no consensuada respecto a los reclamos sociales y políticos pero trascendente. El equilibrio institucional entre los órganos de gobierno locales y los poderes federales se vuelve más democrático, más responsable, pues comparte atribuciones, dispone medios e introduce la importancia ciudadana.

9) La reforma política del D.F. en 1996, nuevamente inscrita en la discusión de la reforma político-electoral del país, incorporó novedades que influyen fuertemente en la relación de autoridades locales – poderes federales: mayores atribuciones legislativas para la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del D.F. y Jefes Delegacionales electos democráticamente, injerencia del Senado o del Presidente para removerlo, facultad del Congreso para dictar su Estatuto de gobierno, etc.

La elección directa, libre y universal del Jefe de Gobierno del D.F. introduce en una dinámica de corresponsabilidad al Presidente de la República, quien aprende a negociar "inter pares", no dicta, administra o dispone libremente. Las propias facultades de remover al Jefe de Gobierno o de proponer a quien deba sustituirlo, reservadas al Senado y al Presidente de la República respectivamente, que tanta potencialidad discrecional contienen, quedan limitadas por la propia legitimidad que los electores confieren al titular ejecutivo local. *Cualquier conflicto entre Jefe de Gobierno y poderes federales, entre Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno o entre poderes federales y Jefes Delegacionales que impliquen un uso discrecional o arbitrario en el ejercicio del poder, tendrá que pagar su responsabilidad con las futuras elecciones.*

Pero la gobernabilidad democrática del D.F. no está exenta de ser perfectible. El Congreso de la Unión, como suprema instancia legislativa, sigue conservando la capacidad de dictar el ordenamiento legal más importante, su estatuto de gobierno, lo que diferencia a la ALDF de las legislaturas estatales. En las actuales circunstancias, la pluralidad política que caracteriza a la conformación de los poderes federales – un Presidente por el PAN, una Cámara de Diputados plural y una Cámara de Senadores dominada por el PRI – hacen de la aprobación del Presupuesto de Egresos del D.F. una buena oportunidad de negociación o de chantaje respecto a sus autoridades locales. Los riesgos de imposiciones autoritarias entre instancias federales y locales o entre los niveles gobierno de la ciudad y las delegaciones, pueden ser siempre una opción para el protagonismo de sus líderes. Pero más allá del ámbito de las posibilidades, los principales riesgos a la gobernabilidad democrática provienen de la delincuencia organizada, de la corrupción administrativa, de un crecimiento urbano desmedido que la ciudad cada vez le resulta más difícil absorber, pero sobre todo, de las condiciones económicas, no exclusivamente de la determinación correlativa entre autoridades.

¿Y qué consideraciones finales podemos hacer respecto a la sociedad civil? Históricamente sujeta a las arbitrariedades de los poderes federales y limitada en sus capacidades democráticas ciudadanas, la sociedad civil, hoy más diversa que nunca, tiene la opción institucional de participar, verse representada y exigir

responsabilidades a sus autoridades locales. Los actuales instrumentos de participación ciudadana y las instancias de colaboración vecinal, a pesar de que en términos generales no interesan más que a algunos grupos políticos y movimientos sociales organizados, refuerzan la institucionalidad democrática. La mayor objeción puede presentarse frente a aquellos que puntualizan exclusivamente sus méritos y creen que es la *única instancia legítima* o pretenden desgastarlas justificando casi todas sus acciones de gobierno a través de estos medios. Mas aún, es innegable que todavía existen grupos políticos y sociales organizados importantes que creen en la validez del gestionalismo y del corporativismo autoritarios, condicionado por prebendas o favores. Ellos son los principales opositores a la participación ciudadana democrática.

¿Qué sigue? ¿Hacia dónde se dirige el estatus del Distrito Federal? Si bien la reforma política del D.F. de 1996 trascendió de manera importante desacuerdos iniciales hasta lograr un consenso, hoy puede anticiparse que, al marginar de la discusión propuestas básicas de la mayoría de los partidos políticos, no será la última. En las primeras semanas del presente año nuevamente se ha puesto en discusión la vigencia del estatus jurídico-político puntualizando en sus limitaciones. Frente a la otrora urgencia de la oposición partidaria de transformar a las instancias locales hoy da la impresión que los tiempos se han postergado un poco. La creación del Estado 32 nuevamente se debatirá, se discutirán las atribuciones que conservan los poderes federales y es muy probable que se amplíen competencias para las instancias locales y delegacionales. Salvo el PRI, todos los demás partidos políticos parecen estar de acuerdo. ¿Hasta dónde?. Sinceramente no lo sé, pero esperarí un reforzamiento mayor de las instituciones democráticas con reconocimiento pleno a los poderes locales sin detrimento de su condición como asiento de los poderes de la Unión.

## BIBLIOGRAFÍA, FUENTES Y DOCUMENTOS.

- AGUAYO QUEZADA, Sergio (Editor). El almanaque mexicano, México, Grijalbo-Proceso-Hechos Confiables, 2000.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor. La frontera nómada: Sonora y la Revolución Mexicana, México, Siglo XXI Editores, 1977.
- AGUIRRE VIZZUET, Javier. Distrito Federal: organización jurídica y política, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. Participación y democracia en la ciudad de México, México, CEIICH-U.N.A.M.-La Jornada, 1997.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. Distrito Federal. Sociedad, Economía, Política y Cultura, México, CEIICH-UNAM, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. "El Distrito Federal: un caso" en Revista Crónica Legislativa, Año V, volumen X, México, agosto-septiembre, 1996.
- BECERRA, Ricardo et al. La Reforma Electoral de 1996, México, FCE, 1997.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, México, Siglo XXI Editores, 1995.
- BOILS MORALES, Guillermo. "México: una ciudad sin gobierno democrático" en Mexican Studies, volumen 3, número 1, invierno, 1987.
- BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho constitucional, garantías y amparo, México, Editorial Porrúa, 1998.
- CALDERÓN, Enrique y Daniel Cazés. Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988, México, Fundación Arturo Rosenblueth, 1991
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomos VIII-IX, México, IJ-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- CARPISO, Jorge. El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CASTELAZO, José R. Ciudad de México: reforma posible y escenarios por venir, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- CISNEROS SOSA, Armando. La ciudad que construimos, México, (Serie Iztapalapa: Texto y contexto, número 13) 1993.
- CONOLLY, Pricilla. "Finanzas públicas y estado local" en Revista Azcapotzalco, Número 5, México, 1984.
- CORDOVA, Arnaldo, "DF, poder local sin soberanía", en Diario Uno más uno, 2 de julio de 1993.
- DAVIS, Diane. "Protesta social y cambio político en México" en Revista Mexicana de Sociología, Número 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, abril-junio de 1988.
- DAVIS, Diane. El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el Siglo XX, México, FCE, 1999.
- DDF-Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales, Tomo 16: La Ciudad de México, Vol. 1, México, DDF-Secretaría de la Presidencia, 1976.
- DDF. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, INEHRM, 1987.

DDF, Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal, 1965-1991. (Relación de Documentos Recopilados), México, DDF, 1992

DDF. Posiciones iniciales de los Partidos Políticos, Serie: Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, 1992.

DELGADILLO MACÍAS, Javier (compilador). Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa, México, Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM/ DDF, 1993.

DÍAZ ALFARO, Salomón. “El Distrito Federal Mexicano: Breve Historia Constitucional” en Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México IJ-UNAM, 1992.

ECKSTEIN, Susan. “Formal versus substantive democracy: poor people’s politics in Mexico City” en Mexican Studies, Volúmen 6, número 2, Austin Texas, summer 1990.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina. “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control” en Castañeda Sabido, Fernando (coord.). Escenarios de la democratización, Serie: El Debate Nacional:2, México, UNAM./Diana, 1998.

FRUTOS CORTÉZ, Moisés. El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos, México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1999.

GAMBOA DE BUEN, Jorge. Ciudad de México: una visión de la modernización de México, México, FCE., 1994.

GARCÍA CUBAS, Antonio. Geografía e historia del Distrito Federal, México, Instituto de Investigaciones Históricas Dr. José María Luis Mora, 1993.

GARZA, Gustavo. El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970), México, COLMEX, 1985.

GARZA, Gustavo (compilador). Atlas de la ciudad de México, México, COLMEX-DDF, 1987.

GAXIOLA, Francisco Javier. El Distrito Federal, México, [s.n.], 1956.

GÓMEZ TAGLE, Silvia (coordinadora). Las elecciones de 1991. La recuperación oficial, México, La Jornada-GV Editores, 1993.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (compilador). Distrito Federal. Sociedad, Gobierno y Justicia, México, Miguel Ángel Porrúa-PGJ, 1997.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. “Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno del Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el Distrito Federal” en Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales, Año XLIII, número 172, México, 1998.

GORTARI, Hira de y Regina Hernández. La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida, México, DDF-Instituto de Investigaciones Históricas Dr. José María Luis Mora, 1988.

HERNÁNDEZ, Carlos et al. “La experiencia democrática del plebiscito en el D.F. (diciembre 1992 – abril 1993)” en Estudios Políticos, número 2, México, enero-marzo 1994.

IGLESIAS, Patricio. “La política financiera pública del D.F., 1970-1983” en Revista Azcapotzalco, Número 6, México, 1985.

INCHÁUSTEGUI ROMERO, Teresa. “Distrito Federal” en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coordinadores). La República Mexicana:

Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, 3 volúmenes, México, UNAM-La Jornada, 1994.

KANDELL, Jonathan. La capital: la historia de la ciudad de México, Buenos Aires, Javier Vergara Editores, 1990.

LINARES ZAPATA, Luis. "El plebiscito, un fracaso bien hecho" en El Cotidiano, Año 9, número 54, México, UAM-A, mayo 1993.

LOAEZA, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX" en Historia Mexicana, Volumen XLV, México, Colegio de México, julio-septiembre, 1995.

LUJÁN PONCE, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal, México, (Tesis de Maestría), Instituto de Investigaciones Históricas Dr. José María Luis Mora, 1991.

LV LEGISLATURA. Crónica de la reforma política del Distrito Federal, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993.

MADRAZO, Jorge. "Distrito Federal" en Diccionario Jurídico Mexicano, México, IJ-UNAM-Editorial Porrúa, 1998.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. ¿Cuál reforma para el D.F.?: Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, México, Océano, 1996.

MCGOWAN, Gerald L. El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital, México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense, 1991.

MEYER, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes. "Estado y sociedad con Calles" en Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928, Vol. 11, México, Colegio de México, 1981

MIRANDA PACHECO, Sergio. Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal, México, Unidad Obrera y Socialista – Frente del Pueblo, 1995.

MIRÓN LINCE, Rosa María. "La recomposición de las fuerzas político-electorales en el D.F." en Estudios Políticos, número 21, Cuarta Época, mayo-agosto 1999.

MONSIVÁIS, Carlos. "El plebiscito y el cerco informativo" en Diario El Norte, 7 de febrero de 1993.

MONSIVÁIS, Carlos. "Plebiscito y movimientos de opinión" en Diario El Norte, 21 de marzo de 1993.

MORENO, Daniel A. El Distrito Federal: derechos políticos de sus habitantes, México, UNAM-Facultad de Jurisprudencia, 1944.

OROZCO Y BERRA, Manuel. Historia de la ciudad de México: desde su fundación hasta 1854, México, Colección SEP-SETENTAS, Número 112, 1973.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Análisis de la reforma política, México, UNAM, 1981.

PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal: 1964-1985" en Estudios Sociológicos, Volumen VI, número 16, El Colegio de México, enero-abril, 1988.

PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)" en Revista Mexicana de Sociología, Número 50, México, julio-septiembre, 1988.

PESCHARD, Jacqueline. "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en Varios Autores, La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994, México, Miguel Ángel Porrúa – FLACSO, 1995.

RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (coordinador). Distrito Federal. Gobierno y sociedad civil, México, El Caballito, 1987.

REYGADAS, Luis y Mónica Toussaint. "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987" en Estudios Sociológicos, Volumen VI, número 16, El Colegio de México, enero-abril, 1988.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José. "Reforma del D.F." en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Serie IV, Tomo XIII, México, I.I.J.-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel. La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno 1879-1912, México, Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, 1996.

SALAZAR TOLEDANO, Jesús. La reforma política del D.F., México, INAP, 1996.

SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime. "Plebiscito", en Diario El Norte, 27 de marzo de 1993.

SCHTEINGART, Martha (coordinadora). Espacio y vivienda en la Ciudad de México, México, Colegio de México-I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1917, México, Editorial Porrúa, 1957.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1985.

TOVAR DE ARECHEDERRA, Isabel y Magdalena Mas (compiladores). Macrópolis mexicana, Serie: Ensayos sobre la Ciudad de México, Tomo IV, México, DDF-CNCA-Universidad Iberoamericana, 1994.

VARIOS AUTORES. Estatuto de gobierno del Distrito Federal: comentado, México, IJ/UNAM-DDF, 1996.

VERGARA, Rafael y Juan Antonio Le Clerq. "¿A dónde nos lleva la Reforma Política del D.F.?" en Revista Bien Común y Gobierno, México, diciembre, 1996.

WARD, Peter. México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano, México, CNCA-Alianza Editorial (Los Noventa), 1991.

WARD, Peter. Mexico City, John Wiley and Sons, England, 1998.

WELDON, Jeffery A. "El Presidente como legislador, 1917-1934" en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Serie I: El poder Legislativo en las décadas revolucionarias, México, I.I.J.-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997.

WIRTH, Clifford J. Democracy in Mexico's capital: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, (mimeo.).

ZICCARDI, Alicia. "1928: un año difícil para el país y para su capital" en Diario La Jornada, Perfil de la Jornada, suplemento especial, México, 18 de junio de 1993.

ZICCARDI, Alicia. "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo" en Revista Mexicana de Sociología, Año 58, México, julio-septiembre.

ZICCARDI, Alicia (coordinadora). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México, Miguel Ángel Porrúa – UNAM, 1998.

## FUENTES Y DOCUMENTOS:

### A) DIARIOS DE DEBATES

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, México, 13 de enero de 1917.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México, 14 de mayo de 1928.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, México, 21 de abril de 1987.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México, 12 de noviembre de 1987.

Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 13 de enero de 1993.

“Informe que rinde el C. Jefe del DDF Licenciado Manuel Camacho Solís ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en Diario de Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 16 de abril de 1993.

“Iniciativa de reforma, adición y derogación de los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1 de abril de 1996.

“Reforma al artículo 122 constitucional” en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, México, 26 de julio de 1996.

### B) LEGISLACIÓN

“Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales” en Diario Oficial de la Federación, México, 4 y 5 de enero de 1929.

“Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1941.

“Reformas a la Ley Orgánica del Gobierno del D.F.” en Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1946.

“Ley Orgánica del D.F.” en Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1970.

“Decreto que reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1971.

“Reforma a la fracción VI del artículo 73” en Diario Oficial de la Federación, México, 6 de diciembre de 1977.

“Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1978.

“Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 2 de febrero de 1988.

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994.

“Decreto por el que se aprueba el Convenio Amistoso para la Precisión y Reconocimiento de sus respectivos Límites Territoriales, celebrado por el Estado Libre y Soberano de México y por el Departamento del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 27 de julio de 1994.

“Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, México, 3 de junio de 1995.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos” en Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 1995.

“Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Diario Oficial de la Federación, México, 22 de agosto de 1996.

“Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del D.F.” en Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1997.

“Ley de Participación Ciudadana” en Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 1998.

“Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” en Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1999.