



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

La Ciudad de México en el sistema federal mexicano después de la reforma política de 2016

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

Abigail Reyes Castañeda

MATRICULA: 2153013795

Para acreditar el requisito del trabajo terminal

y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

Dra. María Eugenia Valdés Vega

ASESOR

Dra. Josefina Maldonado Montes

LECTOR



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

**La Ciudad de México en el sistema federal mexicano después
de la reforma política de 2016**

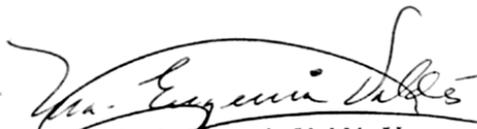
T E S I S I N A

QUE PRESENTA

Abigail Reyes Castañeda

MATRICULA: 2153013795

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de
LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA



Dra. María Eugenia Valdés Vega

ASESOR



Dra. Josefina Maldonado Montes

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 13 de noviembre de 2019.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna Abigail Reyes Castañeda, matrícula 2153013795 con el título de “La Ciudad de México en el sistema federal mexicano después de la reforma política de 2016” se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lector


Dra. María Eugenia Valdés Vega

Dra. Josefina Maldonado Montes

Fecha: 26 de noviembre de 2019

Trim: 19-P

No. Registro de Tesina: RCA/2018-0

UNIDAD Iztapalapa

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

Contenido

Introducción.....	5
I. Antecedentes: la reforma política de la CDMX como resultado de un proceso histórico. 9	
1. Breve historia jurídico-constitucional de la Ciudad de México (1821-1917)	10
2. Supresión del municipio y leyes orgánicas del Distrito Federal (1928-1970).....	17
3. Aspiraciones democráticas de los habitantes de la Ciudad de México (1968-1988)...	23
4. Modificaciones jurídico-constitucionales al Distrito Federal (1986-1999).....	27
II. Régimen de partido hegemónico (el presidencialismo mexicano)	35
1. Definición, formación y funcionamiento.....	35
a. Modelos de presidencialismo	35
b. Construcción y ejercicio del presidencialismo en México.....	39
2. Las facultades del presidente mexicano durante el régimen de partido hegemónico..	59
a. Metaconstitucionales	60
b. Constitucionales	64
III. Siglo XXI: reforma política de la Ciudad de México.....	70
1. Proceso de reforma.....	70
2. Primera Constitución Política de la Ciudad de México	80
3. Facultades y competencias contenidas en la primera Constitución Política de la Ciudad de México respecto del Presidente de la República.....	90
4. Ingresos federales de la Ciudad de México (participaciones y aportaciones)	95

IV. La constitución política de la Ciudad de México dentro del federalismo mexicano.....	99
1. Federalismo.....	99
a. México: república federal.....	103
b. La importancia del municipio como la base del federalismo en México.....	109
2. Presidencialismo acotado.....	112
a. Reformas electorales.....	113
b. Separación de poderes.....	114
c. Descentralización.....	115
d. Sociedad civil y movimientos sociales.....	120
e. Creación de órganos constitucionales autónomos.....	122
3. Autonomía de la Ciudad.....	126
a. Alcaldías.....	130
b. Régimen de capitalidad.....	131
Conclusiones.....	134
Fuentes de Consulta.....	138

Introducción

El territorio que ocupa la actual Ciudad de México no es precisamente el centro geográfico del país, pero desde hace siglos es considerado un lugar muy importante por considerarse el corazón de las actividades políticas y económicas en distintas épocas, desde el periodo prehispánico, pasando por la colonia y aún en el México independiente hasta llegar a nuestros días. La grandeza de la que ahora es la capital mexicana ha existido desde antes que el propio país y persiste a pesar de tener condiciones geográficas no ideales para una ciudad de las proporciones de la Ciudad de México.

Después de la independencia, había que definir la forma en que se organizaría el nuevo Estado, se decidió que México sería una república federal y, por lo tanto, era necesario buscar un lugar que sirviera de sede a los poderes de la Unión. Ese lugar fue llamado Distrito Federal (DF), y estaba asentado en el territorio de la Ciudad de México, que además se convirtió en capital nacional. A partir de entonces, lo que hizo diferente al DF del resto del país no fue sólo el nombre o la importancia, sino que también fue creado aparte y de forma distinta a cualquier otra entidad de la República para contener a los poderes federales a la vez que se evitaba que coincidieran con los poderes estatales. Esto implicó que los habitantes de la ciudad no pudieran ejercer sus derechos políticos y que los asuntos públicos locales estuvieran sometidos a las decisiones del presidente en turno. El excesivo control de la Ciudad de México por parte del orden federal fue una de las constantes desde entonces y una de las razones por las que no hay un punto de comparación con los estados.

Tantos años de poder concentrado en la Ciudad de México han hecho de ella un sitio densamente poblado, supremo en los ámbitos económico y político, además de rico artística, arquitectónica, académica y culturalmente. Sin embargo, a pesar de las características particulares de la capital mexicana, que la dotan de calidad, naturaleza y atributos distintos a los del resto de las entidades federativas, y de la apariencia de ser el sitio a la vanguardia en todo aspecto a nivel nacional, los habitantes carecieron de derechos políticos completos, hasta hace pocas décadas.

A la par del desarrollo de procesos más grandes, como la democratización del sistema político, y animados por las enseñanzas que dejaron acontecimientos históricos que

cambiaron la historia de la Ciudad de México, los ciudadanos de la capital (especialmente, desde la creación de la Asamblea de Representantes a mediados de la década de los 80), demandaron constantemente condiciones para poder participar, incidir efectivamente en las decisiones en el nivel de gobierno más próximo que les correspondía, ejercer la totalidad de sus derechos políticos y mayor autonomía para la ciudad, fue así que poco a poco se realizaron modificaciones al marco jurídico y político capitalino para tratar de cumplir con las demandas ciudadanas. Uno de los cambios más importantes antes de la reforma de 2016 fue la elección directa del Jefe de Gobierno y de los jefes de las delegaciones.

Es debido a lo anterior que, a lo largo de esta investigación, dividida en cuatro capítulos, se rescatan elementos para comprender el largo proceso y los factores que fueron necesarios para que la reforma política de la Ciudad de México haya sido aprobada; sobre todo, se tratan de exponer argumentos que ayuden a vislumbrar si efectivamente los cambios derivados de esta reforma han contribuido a reducir el poder centralizador del ejecutivo federal.

La hipótesis de este trabajo es justamente, que la Constitución Política de la Ciudad de México forma parte del desarrollo democrático del país, dado que otorgó nuevas facultades y competencias a los órganos y autoridades de la capital que representan el fortalecimiento del federalismo mexicano, en tanto la descentralización y la autonomía que concedieron se dan respecto del Presidente de la República y, por lo tanto, del poder ejecutivo federal, esto tomando en cuenta los antecedentes de la época de la hegemonía priísta, en la que era característica la centralización del poder político en la figura de presidente y la ausencia del federalismo en la práctica.

La reforma de 2016 y la constitución política local son grandes logros tanto en democratización como en federalismo pues de manera formal queda asentado que el presidente perdió su enorme poder de decisión e influencia sobre los asuntos públicos de la ciudad, para abrir paso a que los ciudadanos y los representantes elegidos por ellos se encarguen de acuerdo con lo dispuesto en la constitución de la capital. La nueva autonomía de la ciudad es la concreción, a nivel local, del desarrollo democrático que se vio obstaculizado por la usencia del federalismo debido a la alta concentración del poder.

Para empezar, en el primer capítulo de este trabajo se realiza un recorrido histórico, no exhaustivo pero suficiente, que permite entender que la reforma política de la Ciudad de México deriva de un proceso muy largo de avances y retrocesos. La retrospectiva histórica es necesaria para poder analizar el presente. Además, en esta parte también se exponen las diferentes definiciones que la Ciudad de México ha tenido en las constituciones de 1824, 1857 y 1917. Hacia la parte final de este capítulo se mencionan algunas reformas electorales y hechos históricos importantes relacionados con el DF que sirvieron como antecedentes para la reforma política de 2016.

En el segundo capítulo se aborda el presidencialismo desde la perspectiva teórica, y posteriormente se describe cómo se fue modelando la variante mexicana de esta forma de organización política que prevaleció durante casi todo el siglo XX. Así mismo, el otro gran tema de esta parte del documento es en qué consistió el denominado régimen de partido hegemónico, cómo se construyó, cuál era su funcionamiento, y qué causó su declive. Para cerrar este capítulo se identifican dos tipos de facultades del ejecutivo federal, respecto de la capital del país: constitucionales y metaconstitucionales. Si bien lo escrito en este capítulo no tiene que ver única y particularmente con la Ciudad de México, es importante porque posibilita el entendimiento de lo que se ha buscado combatir o cambiar al exigir mayor autonomía para la capital, derechos políticos plenos para los habitantes, democratización y un federalismo robusto.

El tercer capítulo está enfocado temporalmente en este siglo. En él, en primer lugar, se recopilan los intentos encaminados a modificar la naturaleza y marco jurídico-político de la Ciudad de México que algunos legisladores promovieron a lo largo de al menos una docena de años, posteriormente se relatan los antecedentes más inmediatos de la reforma política de la Ciudad de México, así como la información más relevante sobre su discusión y aprobación, la conformación de la asamblea constituyente, el grupo de redactores y el grupo de asesores, así como de la redacción de la primera constitución local. Por último, en este capítulo se comparan las facultades y competencias que correspondían al Presidente de la República y al Congreso de la Unión en la constitución de 1917, en las Leyes orgánicas del DF y el estatuto de gobierno del DF contra las otorgadas o desplazadas a los ciudadanos y gobierno

de la Ciudad de México por la reforma para identificar cuáles de ellas afectaron las facultades, tanto constitucionales como metaconstitucionales, del ejecutivo federal.

En el cuarto capítulo se abordan aspectos teóricos sobre federalismo en general; y específicamente sobre el federalismo mexicano a lo largo de su historia Independiente. Más adelante, se realiza un recuento de los distintos factores que fueron, progresivamente, acotando el poder presidencial; de manera específica se plantean los casos de las reformas electorales, la separación de poderes, las tendencias descentralizadoras a partir de la década de los 80, la acción de la sociedad civil y los movimientos sociales, y la creación de órganos constitucionales autónomos. Para terminar este último capítulo se analiza un par de aspectos, las alcaldías y el régimen de capitalidad, que son una clara evidencia, por un lado, de que ahora la Ciudad de México goza de mayor autonomía que cuando era DF, y en otro sentido que, a pesar de contar con una constitución propia, la capital sigue siendo muy distinta de los estados de la República, esencialmente, porque no tiene soberanía como los estados.

I. Antecedentes: la reforma política de la CDMX como resultado de un proceso histórico.

Este primer capítulo se compone de cuatro apartados a manera de un recorrido por la historia de la Ciudad de México, resaltando los aspectos relativos a los cambios en su carácter político, jurídico y constitucional. El primer apartado expone brevemente la conformación del México independiente bajo la forma de una federación, así como las diferentes definiciones de la Ciudad de México en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 y sus modificaciones más importantes durante su vigencia.

El segundo apartado corresponde a la época postrevolucionaria, en él se destaca la supresión de la forma de organización municipal en la capital y se presentan los aspectos que ejemplifican el exacerbado control político que tenía el Presidente de la República sobre los asuntos del Distrito Federal (DF) a través de la revisión de las leyes orgánicas que rigieron la capital entre 1928 y 1970.

En la tercera parte se rememora una serie de acontecimientos que dejaron profundas consecuencias en la historia de la capital, comprendidos entre 1968 y 1988, con la intención de mostrar y valorar el papel sumamente importante que los habitantes de la Ciudad de México han tenido en las transformaciones políticas y la democratización, no sólo de la capital sino de todo el país.

Por último, se examina la década que va de 1986 a 1996, ya que en este periodo se realizaron reformas que afectaron de manera significativa el régimen jurídico y político del DF y su relación con los poderes federales.

En conjunto, con este recorrido se pretende exhibir a la Ciudad de México como un espacio que, en ocasiones, no había estado claramente diferenciado del Distrito Federal y que esa confusión implicaba más que solo ambigüedad en las denominaciones, implicaba también que la capital del país y sus habitantes habían vivido bajo un régimen diferenciado del resto de los Estados y muy lejos de lo que considera federal o democrático, por el contrario, las actividades políticas estaban centralizadas, dependientes de la concentración de facultades en el ejecutivo federal, con autonomía mínima y con acotados derechos políticos para los capitalinos; es por estas razones que desde hace varias décadas se había emprendido la

búsqueda de una reforma política para la Ciudad de México que conllevara cambios reales y mucho más profundos de los que ya se habían logrado.

1. Breve historia jurídico-constitucional de la Ciudad de México (1821-1917)

Los primeros años del México independiente se caracterizaron por la inestabilidad política y social. La construcción de un nuevo Estado, que representara verdaderos cambios, necesitaba condensarse en una nueva forma de organización territorial y política, y en la creación de nuevas instituciones. A lo largo del siglo XIX se discutió acerca de la mejor forma de organización de la nación, en algunas ocasiones tales diferencias desembocaron en conflictos armados.

Al término de la guerra de Independencia se estableció, en julio de 1822, el Imperio de Agustín de Iturbide, en la que fue declarada la capital: la Ciudad de México. Once meses después cayó el primer Imperio Mexicano.

La primera Constitución de México se promulgó en 1824, en su artículo 4° estableció que nuestro país adoptaría para su gobierno la forma de República representativa popular y federal.

La forma de organización federal se eligió por encima de otras opciones porque se consideró que favorecía la cohesión de las partes en un solo nuevo Estado, ya que en ese momento no se contaba con identidad nacional ni con otro tipo de elemento que combatiera las intenciones de independencia de algunas de las regiones que conformaban México en los años inmediatos a la Independencia. Así el federalismo mexicano tiene un origen distinto al federalismo clásico estadounidense.

La concepción mexicana del federalismo nació, en todo caso, de una disputa entre el centro y la periferia política inmediatamente después de que México proclamó su independencia de España, en aquellos primeros atisbos del Estado que todavía estaba lejos de consolidarse, el régimen federal se presentaba como una solución política de emergencia ante las amenazas de desintegración dejadas como secuela por la retirada española. El federalismo fue entonces una salida oportuna para mantener unido el territorio disperso, pero también una fórmula muy distante de la idea de pacto

entre estados independientes que está presente en las dos tradiciones de la teoría federal.¹

El federalismo clásico supone que los estados que deciden unirse lo hacen delegando una parte de su poder a un nivel que esté por encima de ellos: el poder federal. Sin embargo, en el caso de México el origen es distinto pues fue el Estado central el que tuvo que delegar poder hacia los estados y territorios del nuevo país.

De acuerdo con el artículo 5º de la Constitución de 1824, los estados que formaban parte de la federación eran Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas; más los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México; y por Tlaxcala que no tenía carácter definido. Es importante destacar que el Distrito Federal aún no estaba contemplado, al respecto, en el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución de 1824 apenas se establecía que sería una función exclusiva del Congreso General, integrado por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados, elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación.

Así hubo dos posiciones encontradas: los que estaban a favor de que los poderes federales se trasladaran a Querétaro y los que estaban en pro de que éstos residieran en la Ciudad de México. [...] En este debate de alguna manera se reflejaron las incipientes disputas ideológicas entre liberales y conservadores o entre federalistas y centralistas. Los primeros estaban a favor de que la capital se trasladara a la ciudad de Querétaro, mientras que los segundos se pronunciaban en pro de la Ciudad de México.

Los segundos partieron del supuesto de que el establecimiento de los poderes federales en un Distrito Federal localizado en la ciudad de Querétaro era doblemente liberal y federal. Por un lado, por el concepto mismo de esta figura político-administrativa y por el otro de que la ubicación de la capital del nuevo Estado nacional era una manifestación en favor del federalismo y la descentralización.²

¹ Mauricio Merino Huerta (1998). *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 29.

² Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). "La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional", *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 210.

Es de destacar que las discusiones se centraron en la delimitación territorial y se dejó de lado lo relacionado con las competencias y al régimen jurídico que se atribuirían a la sede de los poderes de la federación.

El 18 de noviembre de 1824 por votación nominal de 52 diputados a favor y 32 en contra se declaró a la Ciudad de México capital federal [...] A partir de ahí, la Ciudad de México sería la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, con un distrito que se extendería en un círculo con un radio de dos leguas a partir del zócalo de la ciudad, territorio que estaría bajo la autoridad de un gobernador nombrado por el Ejecutivo Federal.³

Se nombró a José María de Tornel y Mendiivil como primer gobernador interino, pero junto a él coexistió el Ayuntamiento de la Ciudad de México, cuyo presidente municipal, Don Francisco Fagoaga, fue electo popularmente el 24 de noviembre de 1824. Con lo establecido a partir de la creación del DF los capitalinos pudieron elegir diputados al Congreso Federal pero no senadores. La Ciudad de México fue, además, sede de los poderes del Estado de México hasta que estos se trasladaron a Texcoco en febrero de 1827.⁴

La primera versión del DF tuvo tan solo una docena de años de existencia ya que, como se mencionó antes, el conflicto entre federalistas y centralistas se encontraba presente prácticamente desde el momento del surgimiento de México como país independiente, y después de varios intentos de hacer funcionar la organización federal se decretaron las ‘Bases Constitucionales de 1835’ que establecieron provisionalmente el centralismo; posteriormente, la promulgación de las ‘Siete Leyes’ constitucionales lo consolidó⁵, y para 1836 se elaboró la Constitución política correspondiente al centralismo, en ella “no había estados, pero había departamentos; no había poderes ejecutivos locales, pero había gobernadores nombrados por el gobierno general; y no había poderes legislativos locales, pero había juntas departamentales de elección popular”⁶. También se suprimió el DF, “de acuerdo a la Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos, la Ciudad de México

³ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 212.

⁴ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, p. 3.

⁵ *Ídem*.

⁶ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 15.

fue restituida al Departamento de México y reasumió su carácter de capital de esa localidad; y, además, reunió la calidad de ser capital de la República mexicana”.⁷

Fue hasta 1847 cuando se expidió el ‘Acta constitutiva y de Reformas constitucionales’ que la República federal se restableció, mediante el reconocimiento de la Constitución de 1824 como legítima.

El dictamen del 5 de abril de 1847 establece en su artículo 1º que el Pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos mexicanos en 1824 es la única Constitución legítima del país, [...] se establece en el artículo 6º que son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, [...] y mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.⁸

En otras palabras, aunque las reformas de 1847 sí modificaron la naturaleza jurídica de la Ciudad de México al declararla entidad federativa, también siguió siendo sede de los poderes de la unión. Con este cambio se avanzó en materia de derechos políticos para los capitalinos dado que sus ciudadanos pudieron elegir dos senadores y se conservó el Ayuntamiento, pero el presidente continuó designando directamente al gobernador de la ciudad.

Al comienzo del undécimo y último de los gobiernos encabezados por Antonio López de Santa Anna, en abril de 1853, se emitieron las ‘Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución’ con las que se pretendía gobernar sin la necesidad de convocar a un constituyente. A través de estas bases también se creó el Distrito de México, en calidad de capital nacional y sede de los poderes federales; pero ya no como capital y sede de los poderes del departamento de México, pues esa, en adelante, sería función de la ciudad de Toluca. El territorio del recién creado, Distrito de México, incluyó a San

⁷ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 212.

⁸ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp.15-16.

Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, el Lago de Texcoco y Tlalpan.⁹

Hasta 1856 se creó un Congreso Constituyente en el que, primeramente, se discutió si la federación debía seguir rigiéndose por la Constitución de 1824 reformada o se debería redactar una nueva. Se optó por esta segunda alternativa y en 1857 se promulgó una nueva Constitución federalista. El artículo 40 de esta nueva Constitución reivindicaba la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo referente a su régimen interior.¹⁰

Dentro del Congreso constituyente de 1856-7 trabajaron algunos de los grandes pensadores liberales del siglo XIX, los integrantes de este grupo “fueron conocidos como ‘la generación de la Reforma’ y entre ellos destacaron: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Guillermo Prieto, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco e Ignacio Luis Vallarta”.¹¹

Durante las discusiones del Constituyente se retomó el tema de la residencia de los poderes federales, las opciones presentadas nuevamente eran Querétaro y la Ciudad de México; aunque finalmente en el artículo 46 se planteó que en el territorio ocupado por el DF se realizaría “el establecimiento del Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, [...] pero se condicionó la existencia de este Estado al supuesto de que fueran trasladados a otro lugar los poderes federales”.¹² Dado que los poderes federales no fueron trasladados a otro lugar el nacimiento del estado del Valle de México no procedió, el DF continuó existiendo y pese a eso “la Constitución omitió toda comparación o identificación

⁹ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, p. 4.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución de 1857, las partes integrantes de la federación eran los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1990). *Congreso constituyente de 1856 y Constitución de 1857 1990*. Recuperado el 29 de septiembre de 2018 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3403/8.pdf>, p. 36.

¹² Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 214.

del Distrito con los Estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal”.¹³

Uno de los miembros del congreso constituyente que destacó por sus argumentos acerca de los asuntos de la Ciudad de México fue Francisco Zarco, quien “defendía la necesidad imperiosa de coexistencia entre poderes federales y locales dentro del Distrito Federal a fin de respetar los derechos políticos de los ciudadanos que lo habitaban. Para ello era menester [...] determinar las competencias de los órganos que debían crearse”¹⁴. Y es que la redacción de un nuevo texto constitutivo representaba un sinfín de oportunidades para replantear los límites de la relación entre poderes y tratar de progresar en cuanto a los derechos políticos y representación de los habitantes de la capital. Sin embargo, se determinó que el DF por su origen no podía gozar de competencias, atributos ni órganos políticos y administrativos equiparables a los de los estados, además, mientras que cada uno de los estados pudo autodeterminarse a través de su propia Constitución política estatal, el DF no podía hacerlo ya que implicaba un problema resolver en quién residiría la soberanía dentro de su territorio; se declaró imposible, entonces, la coexistencia de los poderes federales con los poderes estatales dentro de la capital.

Incluso el Constituyente suprimió al senado, hecho que afectó a los capitalinos pues eran dos senadores las figuras que podían elegir, a partir de 1847, para estar representados como DF dentro del nivel federal, pero con la eliminación del Senado también se perdió este derecho, uno de los pocos en el ámbito político, de los habitantes de la capital. También al no establecer método de elección para gobernador del DF, la Constitución de 1857, reafirmó la facultad del presidente para poder seguir nombrándolo y removiéndolo. Quizá lo más rescatable es que se respetó la elección popular de las autoridades municipales.

Entre 1863 y 1867, durante el segundo Imperio mexicano, el territorio se dividió en departamentos, integrados por distritos y estos a su vez, por municipalidades. En ese periodo la Ciudad de México se convirtió en capital del departamento del Valle de México, de nueva creación, y pasó a ser sede de poderes tanto locales, como imperiales. Ulteriormente, después

¹³ Felipe Tena Ramírez (2003). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, p. 309.

¹⁴ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 16.

de restaurada la República, cuando Sebastián Lerdo de Tejada asumió la presidencia el Senado fue restablecido, lo que permitió a la capital nuevamente contar con senadores que los representarían como el resto de las entidades federativas.¹⁵

Al comienzo del siglo XX se dio una serie de golpes a las ya de por sí limitadas atribuciones y competencias del DF, que favorecieron la excesiva intromisión de los poderes federales en los asuntos de la capital, “En 1899 se dividió al Distrito Federal en 22 municipalidades, con sus prefecturas; en 1900 desapareció la facultad municipal para recaudar impuestos”¹⁶, y al año siguiente, 1901, mediante una reforma constitucional “se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales de la capital”.¹⁷

Con el argumento, en parte fundado, de la complejidad de la administración municipal en la capital y la falta de los órganos municipales capaces de ejecutar los actos de gobierno en la misma, al expedirse la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, el 26 de marzo de 1903, el gobierno y la administración del Distrito Federal quedaron a cargo del Ejecutivo Federal, a través del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, integrado por tres funcionarios dependientes de la Secretaría de Gobernación: el gobernador designado, que fungía como presidente municipal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas. El Congreso federal expedía las leyes que regían la municipalidad.¹⁸

El número de municipalidades se redujo a solo 13 y, en general, se adelgazó la libertad en el ámbito del municipio, que había sido hasta entonces el espacio en donde los ciudadanos del DF podían ejercer más ampliamente sus derechos políticos¹⁹.

Después del triunfo de la revolución mexicana, Venustiano Carranza presentó ante el Congreso Constituyente de 1916-17 un proyecto de Constitución, con el que pretendió la

¹⁵ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, p. 4.

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Ignacio Marván Laborde (2001) en Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, pp. 215.

¹⁸ José Luis Vázquez Alfaro (2010). *Distrito Federal. Historia de las Instituciones jurídicas*. México: Senado de la República, p. 21-22.

¹⁹ Los derechos políticos se refieren a la oportunidad que los ciudadanos tienen para elegir a quienes han de gobernarlos, obligar al Estado a rendir cuentas de sus actos, controlar la gestión de los funcionarios públicos y escuchar la opinión y las propuestas de estos. “Los primeros derechos políticos, emergen en principio como el derecho de los burgueses a elegir a sus representantes ante el Parlamento y sólo progresivamente se van extendiendo a otros segmentos de la población en buena medida debido a la acción de la clase obrera”. Alberto Olvera (2016). *Cuadernillo 27. Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 34.

supresión de los municipios en la Ciudad de México para centralizar el poder. Este proyecto fue rechazado; la Ley de Organización del Distrito Federal y los Territorios Federales (LODTF) estableció en su artículo 45 que el municipio libre sería la base de la división territorial y de organización política y administrativa no sólo de los estados sino del DF y de los territorios de la federación.²⁰

El constituyente aceptó que el DF siguiera siendo sede de los poderes de la Unión, aunque en el artículo 44 de la Constitución vigente se conservó, desde entonces, la posibilidad de erigir el Estado del Valle de México en caso de mudar los poderes federales a otro sitio. El artículo 46 de la LODTF determinaba que los municipios del DF estarían a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros electos popularmente,²¹ mismos que se renovarían por mitad cada año, según aparece en el artículo 50 de la misma ley; todo eso a pesar de que el titular del poder ejecutivo local siguiera siendo designado por el Presidente de la República y no existiera un congreso local.

El problema de la cosoberanía se vislumbraba desde entonces, para ejemplo, la tercera fracción del artículo sexto de la LODTF que mandaba que era obligación del gobernador del DF cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, aunque el artículo siguiente, séptimo, en su fracción segunda, define al gobernador del DF como la figura que posee el mando supremo de la policía de la capital. Es decir, había mucha ambigüedad en cuanto a quién correspondía el poder en los asuntos de la Ciudad de México.

2. Supresión del municipio y leyes orgánicas del Distrito Federal (1928-1970)

En abril de 1928 Álvaro Obregón presentó una iniciativa ante el Congreso para suprimir los municipios en el DF, fue aceptada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación. A partir de entonces, y durante el resto del siglo "En el DF no pudo existir de ninguna manera un gobierno representativo ya que en los sucesivos gobiernos fueron impuestos por el Ejecutivo.

²⁰ El artículo 43 de la Constitución de 1917 contemplaba como partes integrantes de la Federación a los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo, es decir, el texto constitucional muestra que en esa época aun convivían distintas categorías de división política: los estados, los territorios y el Distrito Federal.

²¹ El ayuntamiento de la Ciudad de México estaría formado por veinticinco concejales y el resto de los municipios del DF contarían con quince concejales cada uno, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley para la Organización del Distrito Federal y los Territorios Federales (1916).

[...] su legitimidad provenía fundamentalmente de los resultados de la política posrevolucionaria que satisfacía o prometía satisfacer demandas de los actores más importantes del sistema político”.²² Eliminada la organización municipal, una de las pocas similitudes que tenía el DF con el resto de los estados consistió en la representación en el Senado.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue expedida el 31 de diciembre de 1928, en sus primeros cuatro artículos determinó que el DF, en adelante, estaría dividido en un Departamento Central, conformado por el territorio que habían ocupado las municipalidades de México, Mixcoac, Tacuba y Tacubaya; y trece delegaciones: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

El capítulo segundo de esta ley estipulaba que el Presidente de la República sería el encargado de gobernar la capital a través del Departamento del DF, y este a su vez contaba con las figuras de Jefe de Departamento, delegados y subdelegados; adicionalmente, como auxiliares en la administración existían el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos Consultivos de cada delegación.

El Jefe de Departamento del DF era nombrado y removido por el ejecutivo y se encargaba de los servicios propios del Departamento Central y todos aquellos asuntos que fueran comunes a todo el DF.²³ Los delegados y subdelegados tenían a su cargo la administración de servicios públicos locales y eran nombrados y removidos por el Jefe de Departamento, con la aprobación del Presidente de la República.²⁴ En este par de situaciones queda expuesto que la legislación contemplaba, desde entonces, prácticas que implican una enorme injerencia de parte del poder Ejecutivo en los asuntos de la capital.

Sin embargo, también la ley integró la existencia de los Consejos Consultivos como una forma de participación de la sociedad organizada. Había uno por cada delegación y uno

²² María Eugenia Valdés Vega (1998). “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”, *Nueva Antropología*, vol. XVI, núm. 54, junio, p. 59.

²³ Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (1928). Recuperada en Octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528>, artículos 25 y 26.

²⁴ *Ibid.*, artículos 32 y 33.

correspondiente al Departamento Central, estaban conformados por representantes de diversos grupos de ciudadanos que discutían acerca de los principales intereses a nivel local.

El Consejo Consultivo del Departamento Central estaba integrado por un representante de las cámaras de comercio, uno de las cámaras industriales, uno de los pequeños comerciantes que no participaran en las cámaras de comercio, uno de las asociaciones industriales que no pertenecieran a las cámaras industriales, uno de los dueños de inmuebles, uno de los inquilinos, uno de los campesinos, uno de los profesionales, uno de los empleados públicos y particulares, una representante de las madres de familia y tres de trabajadores de los sectores que no estaban contemplados en las categorías anteriores.²⁵ En las delegaciones, el Consejo Consultivo de Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco, estaba compuesto por siete miembros de las agrupaciones más importantes, en cambio, los del resto de las delegaciones tenían sólo cinco integrantes.²⁶

Estos Consejos Consultivos tenían derecho proponer modificaciones a los reglamentos de su respectiva delegación o en el Departamento Central para mejorar los servicios públicos, así como de inspeccionar y denunciar deficiencias en tales servicios y revisar la cuenta anual de estos. El Consejo Consultivo del Departamento Central, además, tenía voz en caso de que se hicieran nuevos reglamentos acerca del gobierno del DF y de la policía, también estaba facultado para presentar iniciativas de ley que tuvieran que ver con los servicios administrativos, para revisar y participar en la elaboración del proyecto de Ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de la capital, y para opinar respecto a la contratación de servicios comunes del Departamento Central o del DF entero. En el caso de los delegados y los consejos consultivos de las delegaciones, solo podían opinar cuando el asunto también les afectara directamente.

Aunque la figura del Consejo Consultivo en apariencia era una especie de contrapeso, como su nombre lo indica, era sólo consultivo, es decir, ninguna postura de estos consejos era en realidad vinculante. Incluso el artículo 94 de la Ley Orgánica del DF en su versión de 1928 aclaraba que cuando se presentaran discrepancias entre la opinión de los Consejos y la

²⁵ Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (1928). Recuperada en Octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528>, artículos 84 y 85.

²⁶ *Ibid.*, artículo 87.

del Jefe de Departamento o de los delegados, sería el Presidente de la República quién determinaría cuál de las dos sería aceptada. Tal aclaración ejemplifica cómo era que el ejecutivo federal afianzaba legalmente el excesivo control sobre el DF, ya que nombraba a la principal autoridad política de la capital sin un proceso claro y con mínimos requerimientos para ocupar ese cargo, también la elección de los delegados se encontraba sujeta a su aprobación y en última instancia determinaba la resolución de los casos en que los representantes de los ciudadanos diferían de la posición de las autoridades que bien podrían considerarse impuestas a modo del presidente.

El 31 de diciembre de 1941 fue promulgada la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal para reglamentar la base primera, fracción VI del artículo 74. En relación con la Ley orgánica de 1928, uno de los principales cambios fue la división territorial. El Departamento Central desapareció y en su lugar apareció la Ciudad de México como unidad administrativa que también funcionaba como la capital local²⁷, y las delegaciones ya no serían 13 sino 12: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.²⁸

En cambio, hubo aspectos que permanecieron, por ejemplo, el presidente seguía a cargo del gobierno del DF, pero ejercía su poder a través, ahora, del Jefe del Departamento del Distrito a quien también podía nombrar y remover libremente, y que sería auxiliado, de acuerdo con esta ley, por un secretario general, un oficial mayor y directores generales²⁹, estos nuevos cargos serían asignados por el Jefe del Departamento con aprobación del presidente.³⁰

²⁷ Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en Octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>, artículo 22.

²⁸ *Ibid.*, artículo 8.

²⁹ Tales directores generales correspondían a las siguientes: Dirección general de Gobernación, Dirección del Trabajo y Previsión Social, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Aguas y Saneamiento, Dirección de Tesorería, Dirección de Ingresos, Dirección de Servicios Legales, Dirección de Acción Social, Dirección de Servicios Administrativos, Dirección de Servicios Generales, Dirección del Catastro y Dirección de Tránsito.

³⁰ Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>, artículos 24 y 29.

Por otra parte, se mantuvieron los delegados y subdelegados, que se encargaban principalmente de la vigilancia y provisión de los servicios públicos locales. Tanto los delegados como los subdelegados eran nombrados y removidos por el Jefe del Departamento.

Respecto a los consejos consultivos, se eliminaron los correspondientes a las delegaciones y sólo se conservó uno representativo de todo el DF; estaba organizado en comisiones que celebraban sesiones de manera periódica, y era integrado por un representante de la cámara de comercio, uno de las cámaras industriales, uno de los comerciantes que no participaran en las cámaras, uno de los pequeños industriales, uno de los propietarios de bienes raíces, uno de los inquilinos, uno de los campesinos, uno de los profesionales, uno de los empleados públicos, tres de los trabajadores no categorizados en lo anterior y una de las trabajadoras.³¹ Las principales facultades del Consejo seguían limitándose a emitir opiniones y presentar iniciativas ante el Jefe del Departamento.

La tercera versión de la Ley orgánica de la capital fue decretada el 29 de diciembre de 1970, al igual que su antecesora, para reglamentar la base primera, fracción VI del artículo 73 de la Constitución mexicana.

En el artículo 10 de esta ley versaba que "el Distrito Federal o Ciudad de México se divide para los efectos de esta ley y de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas en 16 Delegaciones".³² De ello destacan dos cosas, la primera es que el DF y la Ciudad de México se volvieron sinónimos y compartían exactamente el mismo territorio, la segunda es que se agregaron cuatro nuevas delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Se reafirmó que el gobierno de la capital mexicana estaba a cargo del presidente y se seguiría ejerciendo a través del Jefe del Departamento del DF, que sería auxiliado por tres secretarios generales, de los cuales uno deberá ser licenciado en derecho, también habría un oficial mayor, directores y subdirectores generales, jefes y subjefes de oficina, un Consejo

³¹ Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>, artículo 64. A diferencia de la Ley Orgánica de 1928, en la de 1941 las asociaciones de madres de familia perdieron su representación en el Consejo Consultivo.

³² *Ibid.*, artículo 10.

Consultivo, 16 Juntas de vecinos, delegados y subdelegados.³³ Acerca de estos últimos, delegados y subdelegados, se aclaró en esta ocasión, que pese a ser nombrados y removidos por un acuerdo entre el Presidente y el Jefe del Departamento del DF, estarían dotados de atribuciones desconcentradas.³⁴

Una de las novedades era la creación de una junta de vecinos en cada delegación, se integrarían de por lo menos 20 miembros entre los cuales debían figurar, al menos, cuatro mujeres y dos menores de 25 años, cada uno de los elementos fungiría por un periodo de tres años sin poder reelegirse en periodos consecutivos.³⁵ Debían reunirse al menos una vez al mes y tenían las siguientes atribuciones: proponer medidas para mejorar la prestación de servicios públicos o sugerir nuevos, reportar ante los delegados deficiencias administrativas o conducta indebida de empleados que tuvieran trato con el público, opinar sobre los servicios educativos tanto públicos como privados, opinar sobre medidas administrativas, rendir un informe mensual de su gestión, participar en ceremonias cívicas que organice el departamento del DF, promover la colaboración ciudadana y la ayuda social, cooperar con las autoridades del DF en caso de emergencia, informar al consejo consultivo y a los delegados sobre el estado de sitios de interés público, así como proponer al consejo consultivo la expedición, reforma o derogación de reglamentos gubernativos de la policía.³⁶

El consejo consultivo también se conservó; estaría formado por los presidentes de cada una de las juntas de vecinos, organizado en comisiones y sesionaría de manera ordinaria una vez al mes y de manera extraordinaria cuando se creyera conveniente. Las sesiones serían públicas y estarían presididas por el jefe del Departamento del DF. Sus atribuciones eran parecidas a las de las Juntas de Vecinos pues tenían que ver con la supervisión de servicios públicos y administrativos, con proponer modificaciones en los reglamentos, promover la colaboración de la ciudadanía y apoyar en casos de emergencia; adicionalmente el Consejo Consultivo podía emitir opiniones acerca de la planeación urbana, las prácticas fiscales o el funcionamiento de las cárceles y penitenciarias, también debía informar sobre los problemas

³³Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>, artículo 3.

³⁴*Ibid.*, artículo 12.

³⁵*Ibid.*, artículos 14 y 16.

³⁶En esta Ley se consideran sitios de interés público los monumentos históricos, arqueológicos o artísticos, plazas públicas, escuelas públicas, zoológicos, panteones, mercados, templos, hospitales, parques, museos, bibliotecas, jardines, zonas arboladas o recreativas.

económicos, de salud, demográficos, educativos y políticos de las delegaciones, realizar visitas a sitios de interés público, e intervenir en caso de conflicto entre las juntas de vecinos y los delegados.³⁷

Es de destacar que los cargos ocupados por los miembros del consejo consultivo y de las juntas de vecinos eran honoríficos y no percibían ninguna remuneración por desempeñarlos, así mismo sus propuestas y opiniones no obligaban al gobierno de la capital a determinarse de ninguna forma.

Tomando en cuenta la supresión del municipio en el territorio de la Ciudad de México y con la revisión de las leyes orgánicas es posible vislumbrar que prácticamente es imposible hablar de soberanía de la capital, como la que sí tienen el resto de los estados, es decir, el DF se ha originado y modificado de una forma diferenciada pese a también ser parte de la federación. Si acaso se podía hablar de una autonomía sumamente acotada para el DF pues pese a los intentos de tomar en cuenta a los ciudadanos y de respetar sus derechos políticos, a través de los consejos consultivos y las juntas vecinales, las delegaciones y el propio departamento central o del DF eran meras unidades administrativas fuertemente controladas por el orden federal. Este fenómeno tiene que ver con la peculiar forma de federalismo que tiene México, pero también con otro proceso concomitante a la publicación de las leyes orgánicas que se han tratado en este apartado, que es la formación de lo que se conoce como presidencialismo mexicano y régimen de partido hegemónico, que serán el tema del segundo capítulo de este trabajo.

3. Aspiraciones democráticas de los habitantes de la Ciudad de México (1968-1988)

La Ciudad de México es un territorio muy diferenciado en muchos sentidos del resto de las entidades: es el corazón político del país, albergue de la mayoría de las instituciones gubernamentales y su desarrollo económico, tecnológico, educativo y cultural no tiene equivalente. Pese a que parece ir siempre adelante, los contrastes de la capital mexicana son tan grandes como su importancia, pues política y jurídicamente la mayor parte de su existencia el DF estuvo directamente a merced de un orden federal sumamente autoritario.

³⁷ Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>, artículos 18, 21 y 24.

Para comprender mejor la historia de la capital es importante mencionar algunos sucesos que cambiaron de manera determinante la forma de vivir de sus habitantes, y definieron el rumbo a seguir en adelante al desencadenar procesos de organización y participación ciudadana, apertura democrática, reformas electorales y de concientización política.

El intento del Estado por contener las movilizaciones estudiantiles de 1968 y 1971, resultó en acontecimientos trágicos que implicaron muertes, desapariciones y encarcelamiento de una cifra desconocida de jóvenes; sin embargo, nada de esto fue infértil si se considera que representó el comienzo de una ruptura en la historia mexicana, poniendo en cuestión el régimen de partido hegemónico. “El ejercicio del poder tuvo que modificarse en función de la conciencia política de una parte de la sociedad. El balance asigna un peso determinante a la lucha estudiantil como preludio de otras reivindicaciones sociales [...] hacen evidente que el sometimiento al autoritarismo gubernamental ya no es la regla”.³⁸

La importancia de estos hechos recalca en que tras ellos “se iniciaron reformas en el ámbito electoral que coadyuvarían al pluralismo político y al ejercicio de las libertades civiles. Diversos partidos y organizaciones abogaron por la autonomía de la ciudad”.³⁹

Durante las décadas de 1970 y 1980 el país estaba sumido en una profunda crisis económica y social, a la vez que trataba de emitir al mundo la imagen de una capital de clase mundial a través de grandes eventos deportivos, por ejemplo, es en este periodo en que se llevan a cabo los Juegos Olímpicos de 1968, y las copas mundiales de fútbol de 1970 y 1986.

El escenario empeoró cuando en 1985, los días 19 y 20 de septiembre, dos potentes sismos devastaron la Ciudad de México dejando una cifra aún desconocida de desaparecidos y víctimas (tanto mortales como con lesiones de por vida), e innumerables daños materiales. Ante la emergencia, la deficiente respuesta del orden federal provocó que fueran los propios ciudadanos quienes se movilaran y organizaran para tomar a su cargo las tareas de salvamento y reconstrucción.

³⁸ Ahremi Cerón (2012). “El movimiento 68 en México: interpretaciones historiográficas 1988-2008”, *Andamios*, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, p. 253.

³⁹ Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. (2016, 15 de septiembre), p. 2.

Según la narrativa popular del sismo (conformada por esas historias de solidaridad y heroísmo), ante aquella tragedia sin precedentes, la sociedad capitalina descubrió su fuerza y autonomía —su capacidad de organización al margen de los aparatos estatales— y se transformó en sociedad civil. Comenzó entonces el principio del fin del autoritario régimen posrevolucionario. De este modo, el sismo se volvió metáfora de un temblor político y social que transformó para siempre a la ciudad de México, si no es que a todo el país.⁴⁰

La experiencia de la organización derivada de los sismos no sólo se encaminó a demostrar el poder de los ciudadanos más allá de los poderes federales, sino que sirvió como experimento de descentralización cuando debido a los daños en inmuebles públicos, algunas dependencias se vieron forzadas a mudarse de la Ciudad de México.

Después de aquel sismo (19 de septiembre de 1985) hubo varios esfuerzos de descentralización, entre los cuales el más ambicioso fue el del INEGI hacia la ciudad de Aguascalientes. [...] Otros procesos de descentralización que se han realizado demuestran que muchas responsabilidades del gobierno federal no tienen por qué llevarse a cabo en la CDMX.⁴¹

Pese a los argumentos a favor de que una descentralización de los órganos e instituciones federales era posible, en la realidad, no se tradujeron en la intención de trasladarlos a otros sitios del país para hacer del gobierno mexicano un modelo menos centralizado.

En 1988 se llevaron a cabo elecciones federales, en ellas participaron partidos de oposición que, por primera vez, contaron con oportunidades reales de acceder al poder mediante el voto gracias a las nuevas regulaciones electorales que, además les facilitaban tener mayor representación en el Congreso de la Unión. Estas elecciones y lo que vino luego de ellas resultó de suma importancia para la reconfiguración del sistema de partidos y del poder político en general.

Adicionalmente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez estados completos: Baja California Norte, Distrito Federal, México, Michoacán y Morelos. En esas cinco entidades, el ganador oficial fue Cuauhtémoc

⁴⁰ Alejandra Leal Martínez (2015). "El despertar de la sociedad civil: sismo del 85 y neoliberalismo". *Horizontal*. Recuperado el 8 de diciembre de 2018 de <https://horizontal.mx/el-despertar-de-la-sociedad-civil-sismo-del-85-y-neoliberalismo>.

⁴¹ Eduardo Sojo (2017, 5 de octubre). "Repensando la descentralización de la CDMX". *El Financiero*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-sojo/repensando-la-descentralizacion-de-la-cdmx>.

Cárdenas⁴², quien incluso obtuvo mayorías absolutas en los estados de México, Michoacán y Morelos. En 1988, estas derrotas no se tradujeron en pérdidas de cuotas reales de poder en la federación porque en esa elección no se disputaban los poderes estatales o municipales en ninguna de esas entidades, pero anticipaban situaciones difíciles para el PRI cuando dichos estados eligieran gobernador y legislaturas estatales. La victoria del Partido Acción Nacional (PAN) en la elección de gobernador de Baja California Norte, en 1989, confirmó los anticipos y rompió el monopolio que el Partido Revolucionario Institucional había ejercido en las gubernaturas de los estados desde su fundación.⁴³

El voto creciente en favor de los partidos de oposición fue uno de los rasgos fundamentales del comportamiento electoral de los ciudadanos del DF; el voto plural, la concentración del mayor número de electores de cada partido en la ciudad y el más bajo abstencionismo respecto del total nacional fueron algunas de las constantes a lo largo de las últimas dos décadas en la capital.⁴⁴

Estos comportamientos electorales de los capitalinos dejaron ver, nuevamente, la crisis en la que se encontraba la hegemonía del PRI.

Finalmente, se dio a conocer que la victoria de aquellos comicios correspondía al candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari; sin embargo, la legitimidad del triunfo quedó empañada por lo que se conoce como la ‘caída del sistema’⁴⁵, que aportó poca credibilidad acerca de los resultados del cómputo electoral, realizado por la Comisión Federal Electoral (CFE), y sembró la sospecha de la realización de un fraude en contra del candidato Cárdenas. El descontento generado por este hecho, dado que la oposición había triunfado en la capital,

⁴² Ingeniero civil por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), hijo del expresidente Lázaro Cárdenas. En 1976 fue electo senador por Michoacán y en 1980 gobernador de ese estado. En 1986 participó en el movimiento denominado *Corriente Democrática* del PRI. Fue candidato en las elecciones presidenciales de 1988 por el Frente Democrático Nacional (FDN) que agrupó a los siguientes partidos políticos: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Mexicano Socialista. A fines de 1988, convocó a la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del que fue presidente entre 1990 y 1993. En 1994, fue nuevamente candidato presidencial, esta vez, por PRD-Alianza Democrática Nacional (ADN), la elección se perdió, pero en 1997 fue candidato a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, misma que sí ganó. En el año 2000 encabezó sin éxito la candidatura a la presidencia por la Alianza por México, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia por la Democracia (CD), el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). El 25 de noviembre de 2014 renunció a la militancia dentro del PRD. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Una propuesta Progresista (s.f.). *Semblanza*. Recuperado en marzo de 2019 de http://www.cardenass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=59

⁴³ Juan Molinar y Jeffrey Weldon (2014). “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 17, julio-diciembre, p. 177-178.

⁴⁴ María Eugenia Valdés Vega (1998). “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”, *Nueva Antropología*, vol. XVI, núm. 54, junio, p. 59.

⁴⁵ La expresión fue sumamente popular para referirse al lento proceso de difusión del cómputo realizado por las autoridades electorales, que habían prometido dar cifras oficiales la misma noche de la elección. La frase empezó a rodar desde el mismo 6 de julio de 1988, cuando el comisionado panista en la Comisión Federal Electoral, Diego Fernández de Cevallos, informó al secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, que había recibido informes que decían que el sistema de cómputo instalado en el Registro Nacional de Electores “se había caído”. Juan Molinar y Jeffrey Weldon (2014). “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 17, julio-diciembre, p. 166.

y aunado al que ya había por los acontecimientos previamente descritos produjo que la Ciudad de México se consolidara como epicentro de la transición democrática nacional.

4. Modificaciones jurídico-constitucionales al Distrito Federal (1986-1999)

En 1986 cuando regresó a la mesa de debate el tema del Distrito Federal y de los derechos políticos de sus ciudadanos. En el marco de la Renovación Política Electoral llevada a cabo por Miguel de la Madrid se comenzaron a celebrar foros de participación popular, donde se hacían llegar a una comisión especial las propuestas relativas al Distrito Federal, que incluso pedían que se constituyera el estado 32.⁴⁶

Otras propuestas se encaminaron a que se le asignara a la capital del país la misma autonomía que al resto de las entidades federativas del país, al restablecimiento del sistema municipal en el DF, a estatuir un congreso local para los capitalinos, y a la oportunidad de elegir mediante el voto popular al gobernador del DF.⁴⁷

Desde entonces se avanzó en un proceso en el que tanto los partidos políticos como la ciudadanía impulsaron la apertura de más espacios para la participación y la ampliación de derechos políticos pese a que, por parte del gobierno federal, seguían existiendo obstáculos expresados de manera formal e informal.

A raíz de los foros de participación popular antes mencionados, en los que “hubo una fuerte afluencia de dirigentes de los movimientos obrero y campesino, representantes de organizaciones populares, empresarios, profesionistas, miembros del sector académico, intelectuales, jóvenes y estudiantes, diputados, senadores y representantes de los partidos políticos, que permitieron ampliar el espectro de las inquietudes de la sociedad, en especial en lo relativo al Distrito Federal”⁴⁸, el 23 de diciembre de 1986, el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado presentó la iniciativa ante el Congreso de la Unión para crear un órgano competente para emitir regulaciones en relación con la policía y buen gobierno, así como de vigilancia de los servicios públicos, sociales, económicos y culturales de la capital. En marzo de 1987, la iniciativa se aprobó en la Cámara de Diputados con 238 votos a favor y 63 en contra, posteriormente, en julio del mismo año también fue aprobada por

⁴⁶ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 9.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 108.

⁴⁸ *Ídem.*

unanimidad en la Cámara de Senadores, finalmente, el 10 de agosto de 1987 se publicó el decreto por el que se reformó a la fracción VI del artículo 73 constitucional que trata sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia del Distrito Federal, aunque reiteraba que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería a través de los distintos órganos que determinara la ley, esta reforma integraba un nuevo actor: la Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes tendría la función de órgano de representación ciudadana del DF, y se formaría por 40 representantes electos por mayoría relativa y por 26 electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, es decir, la Asamblea se compondría de 66 miembros que se renovarían cada tres años. Entre las facultades de este órgano representativo se encuentran dictar bandos, ordenanzas y reglamento de policía y buen gobierno, convocar a consulta pública, formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que previamente haya hecho el Presidente de la República, expedir el reglamento para su gobierno interior e iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Este nuevo órgano de gobierno que más que nada fue concebido como un órgano de participación vecinal y de deliberación ciudadana, toda vez que las facultades legislativas con respecto al Distrito Federal seguían estando a cargo del Congreso de la Unión [...] Lo rescatable fue que la Asamblea fue concebida como un órgano de deliberación colectiva electa en votación directa de los ciudadanos.⁴⁹

También hay que destacar que, para mayor participación ciudadana en los asuntos de gobierno del DF, esta reforma estableció el derecho de iniciativa popular, es decir, que toda iniciativa que fuera presentada ante la Asamblea de Representantes por un mínimo de 10,000 ciudadanos, debía ser turnada a Comisiones y debía dictaminarse acerca de ella en el respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente.

La nueva versión de la fracción VI del artículo 73 también tomó en cuenta los procesos de descentralización y desconcentración de la administración al establecer que era

⁴⁹ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). "La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional", *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 219.

la ley orgánica vigente en ese momento el documento que establecería los medios por los que se realizaría, esto con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes del DF, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad

En 1989 se organizó otra serie de foros, esta vez fueron denominados ‘Audiencias Públicas sobre la Reforma Electoral’; se llevaron a cabo entre enero y abril de ese año. Para estos foros "se convocó a ciudadanos, partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales y políticas e instituciones académicas"⁵⁰

Las propuestas surgidas en las audiencias se resumen en la intención de empequeñecer el territorio del DF a solo 10 km² y con el resto formar la entidad federativa autónoma número 32, también se planteó la posibilidad de cambiar la sede de los poderes de la Unión y así poder hacer del DF una entidad federativa autónoma, existió también la defensa de la idea de que el DF se podía ya conformar como entidad federativa autónoma, dado que esa categoría no sería incompatible con el hecho de que continúe siendo asiento de los poderes de la Unión, por último, se propuso dejar los poderes de la Unión en el DF y establecer competencias diferenciadas con poderes locales específicos.⁵¹ A diferencia de los resultados de los foros de 1986, en esta ocasión las modificaciones a favor de mayor autonomía para la capital fueron incipientes ya que a raíz de este proceso los cambios al artículo 73 constitucional, en 1990, solo afectaron lo relativo a la representación proporcional y a las constancias de asignación. Puede decirse, incluso, que no se tomaron en cuenta las propuestas emanadas de las audiencias puesto que las modificaciones tuvieron un carácter e intenciones completamente diferentes a ellas.

Otros artículos importantes referentes al DF son el 44 y el 122, mismos que junto con el artículo 73 fueron reformados de manera importante el 25 de octubre de 1993. El cambio más importante en el artículo 44 fue que se equiparaba a nivel constitucional la Ciudad de México y el DF ya que la reforma dictó que en adelante “la Ciudad de México es (era) el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos

⁵⁰ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 123.

⁵¹ *Ídem*.

Mexicanos”, los otros aspectos del artículo, referentes a los límites y extensión territorial del DF y a la posibilidad de erigir el Estado del Valle de México en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro sitio, se mantuvieron intactos.

Con respecto al 73 se agregó la facultad del Congreso para que pudiera expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a este, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.⁵² Este estatuto de Gobierno fue una especie de Constitución local, pero diferenciada política, jurídica y socialmente de ese término.⁵³

La reforma al artículo 122 refrendó la constante de que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerían a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Establecía también que el presidente era el titular de la Administración Pública y le correspondía realizar el nombramiento del Jefe del DF de manera indirecta, pues se contempló que en adelante se eligiera de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos popularmente en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes⁵⁴; el Jefe de Gobierno ocuparía el cargo durante seis años y no podría ser reelecto. También, el presidente sería el encargado de aprobar el nombramiento o remover al Procurador General de Justicia capitalino, delegar en la figura de Jefe del DF las funciones de dirección en materia de seguridad pública, enviar al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de

⁵² Tales materias, de acuerdo con las adiciones de la reforma del 10 de octubre de 1987 al artículo 73, aparecen en el inciso b) de la base tercera, fracción VI, y son: educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en vía pública, recreación, espectáculos públicos y deportivos, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia 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, fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento, trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural.

⁵³ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 134.

⁵⁴ Este procedimiento nunca se practicó debido a que el artículo quinto transitorio de la reforma en cuestión establecía que el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se realizaría en diciembre de 1997, pero el periodo constitucional en turno concluiría en diciembre del 2000. Por razones más que nada derivadas de la presión y negociación política, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 hizo que esta reforma constitucional (de 1993) quedara sobreseída y nunca fuera aplicada. Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 221.

egresos y presentar iniciativas de leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes. De igual forma se incluyó en este artículo la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del DF, pero además se aclaraba que en este se determinarían la distribución de competencias de los Poderes de la Unión en lo relativo al DF y sus órganos de gobierno, los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la capital, las bases para la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como para la creación de entidades paraestatales, y las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del DF, que en ese momento eran la Asamblea de Representantes; el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Relativo a la participación de la ciudadanía y mayores espacios para la democracia, el Estatuto del Gobierno del DF estableció también las bases para integrar mediante elección directa una nueva figura, el Consejo de Ciudadanos, habría uno por cada delegación y sus funciones eran básicamente intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta o aprobación de programas de la administración pública que las leyes hayan determinado para cada demarcación.

A principios de 1995 se realizó el denominado ‘Compromiso para un Acuerdo Político Nacional’, en él participaron los coordinadores de los cuatro grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, y el Presidente de la República, se propusieron algunos puntos relacionados con el DF que formaron parte de una agenda inicial. Estos puntos estaban orientados al establecimiento de un gobierno local con poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el DF sin que dejara de ser la sede de los poderes de la Unión y a la posibilidad de elegir directamente al ejecutivo local que sería llamado gobernador, para lo cual se pedía el establecimiento del principio de no reelección y requisitos de elegibilidad equivalentes a los de los gobernadores de los estados; también se buscarían el otorgamiento al órgano legislativo local de la facultad para promover juicio político y la declaración de procedencia contra el gobernador o los servidores públicos del DF, el reconocimiento como diputados a los miembros de la Asamblea Legislativa con facultades para legislar en todo lo relativo a la entidad, excepto en lo que correspondiera a la Federación; la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir el Estatuto de Gobierno y su Ley Electoral para designar, a partir de

una terna propuesta por el gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; la incorporación de mecanismos de participación ciudadana tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular; y la revisión del sistema de coordinación de zonas conurbadas para planear y regular acciones conjuntas mediante la celebración de convenios sobre ejecución de obras y prestación de servicios públicos.⁵⁵

En 1996 se realizó una tercera serie de foros, esta vez, en el marco del ‘Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado’.

Este diálogo se materializó en la mesa Central para la Reforma Política del Estado, donde los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas cámaras del Congreso y la Secretaría de Gobernación formularon la agenda que se abordaría en mesas específicas, cuyas conclusiones serían puestas a consideración de los integrantes de la mesa Central. [...] Finalmente, se amplió también la participación a diversas organizaciones sociales que tuvieran interés en exponer puntos relacionados con el marco jurídico del Distrito Federal, a personas representativas de instituciones académicas y cívicas, a dirigentes vecinales, empresariales, de sindicatos y a la ciudadanía en general.⁵⁶

A partir de esos foros y mesas, en julio de 1996 se conformó la iniciativa de reforma al marco jurídico de los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal; en agosto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Nuevamente se reformaron los artículos 73 y 122.

La fracción VI del artículo 73 fue derogada y "las atribuciones del Congreso de la Unión fueron trasladadas a una nueva versión de un artículo 122 constitucional con una fracción I en la que se establecen o se reiteran las facultades legislativas del Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal".⁵⁷ De acuerdo con este artículo 122 recién reformado, el gobierno del DF está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. El órgano ejecutivo y la administración pública de la capital estarían a cargo del Jefe de Gobierno del DF que sería elegido por votación universal, libre, directa y secreta. La Asamblea Legislativa se integraría con el número de diputados

⁵⁵ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, pp. 6-7.

⁵⁶ Luis Daniel Vázquez Valencia (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 167.

⁵⁷ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). "La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional", *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 220.

electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura ejercerían la función judicial del DF.

Se debe resaltar principalmente que de todos los puntos emanados del ‘Compromiso para un Acuerdo Político Nacional’ sólo se concretaron tres, el primero fue la sustitución de la Asamblea de Representantes por una Asamblea Legislativa, el segundo, fue la elevación de la calidad de los miembros de la Asamblea a diputados, con lo que se permitió ampliar sus facultades; en tercer lugar, finalmente se logró la elección directa del Jefe de Gobierno y de los delegados mediante el voto; si bien este último punto “implica la devolución de un derecho que durante mucho tiempo no tuvieron los ciudadanos de la capital del país, por otro lado implica generar una fuente continua de disputa por la legitimidad de las dos principales figuras políticas unipersonales que residen en ella: el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno”.⁵⁸

Así, pese a que los avances fueron verdaderamente significativos, el presidente mantuvo su facultad para presentar iniciativas de ley relativas al DF, proponer al Senado el Jefe de Gobierno sustituto en caso de remoción y para enviar al Congreso la propuesta de los montos de endeudamientos para el financiamiento del presupuesto de egresos de la Ciudad de México; el Congreso de la Unión, por su parte, conservó también algunas competencias, como seguir legislando en lo relativo al DF, con excepción lo relacionado a las materias ya concedidas a la Asamblea Legislativa o la expedición del Estatuto de Gobierno o legislar sobre la deuda pública de la capital.

La dualidad jurídico-constitucional siguió prevaleciendo: al Presidente de la República le correspondía la facultad de expedir el nombramiento de quien tuviera el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal y proponer al Senado quien deba sustituir al jefe de Gobierno en caso de que éste haya sido removido por el propio Senado de la República. Además, el Presidente retiene dos atribuciones importantísimas que regularmente pasan desapercibidas: a él le correspondía someter al Congreso de la Unión, en su caso, los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; y, además de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal,

⁵⁸ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 222.

tiene la facultad reglamentaria de todas las leyes expedidas y que se expidan sobre el Distrito Federal por el Congreso de la Unión.⁵⁹

La Asamblea Legislativa podía examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del DF, siempre que los montos de endeudamiento no fueran superiores a los que hubiera autorizado previamente el Congreso de la Unión, revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la contaduría mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, nombrar a un sustituto en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, emitir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público; expedir las disposiciones para realizar las elecciones locales en el DF, la ley orgánica de los tribunales, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; legislar acerca de la administración pública local y su régimen interno, así como sobre las materias que previamente le habían sido conferidas, y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF ante el Congreso de la Unión. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal también amplió sus facultades y obligaciones, ya que la reforma de 1996 estipulaba que debía promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expidiera la Asamblea Legislativa, presentar iniciativas de leyes o decretos ante esta, cumplir y ejecutar las leyes relativas al DF que expedía el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

El nuevo artículo 122 también incluía la posibilidad de poder realizar convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que participen los municipios limítrofes en coordinación con el DF en las siguientes materias: asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección y tratamiento de desechos sólidos, y seguridad pública.

⁵⁹ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 222.

II. Régimen de partido hegemónico (el presidencialismo mexicano)

Este segundo capítulo está dividido en tres apartados. En el primero se exponen algunos aspectos teóricos sobre el presidencialismo en general, posteriormente, se describen algunos factores y procesos históricos que ayudan a comprender la forma específica en que se desarrolló en México, así como sus principales características y ejemplos de su forma de operar a lo largo de la historia independiente del país.

El segundo apartado está destinado a presentar los dos tipos de facultades que tuvo el Presidente de la República a partir del fin de la revolución mexicana y hasta el año 2000: las constitucionales y las metaconstitucionales, esto con el fin de marcar las características de cada una y hacer un seguimiento que permita entender el papel que tuvieron en el mantenimiento y reproducción del régimen de partido hegemónico, así como su origen, vigencia y alcance para constatar si se han redimensionado con el paso del tiempo.

Finalmente, en la tercera parte se aborda la paulatina creación de órganos autónomos constitucionales como evidencia de la importante pérdida de facultades que el Presidente de la República ha ido experimentando.

Este capítulo está cargado de historia por considerarse que la formación, reproducción y debilitamiento del presidencialismo mexicano no responden a la teoría sino, precisamente, a la historia y la práctica. La información aquí recopilada es importante para tomar conciencia de la dimensión de lo que con proyectos como la reforma política de la Ciudad de México se trata de eliminar de la vida política en el país, ya que este trabajo pretende demostrar que la autonomía de la capital y la promulgación de su constitución realmente son un aporte para consolidar la transición democrática a nivel nacional.

1. Definición, formación y funcionamiento

a. Modelos de presidencialismo

El presidencialismo es un régimen político cuyos "rasgos fundamentales [...] cualesquiera que sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos, son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni

el Legislativo pueden cortar el mandato del otro)”.⁶⁰ Además, se distingue de otros regímenes porque, usualmente, las atribuciones tanto de jefe de Estado como de jefe de gobierno se concentran en la figura del presidente,⁶¹ mismo que desempeñará ese cargo por un período fijo, dado que los poderes ejecutivo y legislativo no ponen en peligro su existencia entre sí ya que no hay procedimientos establecidos para que un jefe de gobierno pueda ser retirado antes del fin de su mandato a menos que se le compruebe una conducta ilegal grave por lo que en algunos regímenes presidencialistas se contempla la posibilidad de *impeachment* o juicio político⁶². A su vez, el presidente puede limitar las acciones legislativas mediante el poder de veto, o sea, el rechazo presidencial a las leyes que apruebe el Congreso. Es decir, en el presidencialismo los poderes se encuentran balanceados debido a que “el Congreso no puede destituir al presidente, pero dispone del poder de *impeachment*, y el presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto”.⁶³

Una variación del presidencialismo es el semipresidencialismo que, si bien conserva algunos rasgos fundamentales, los combina con elementos del parlamentarismo, por ejemplo, el poder ejecutivo es compartido por un jefe de Estado o presidente y un primer ministro, el presidente, es electo popularmente y su período en el cargo es fijo, su gabinete surge de la mayoría parlamentaria.⁶⁴

En este tipo de régimen, el presidente [...] tiene poderes políticos, incluida la autoridad para designar (o, al menos, para nominar) al primer ministro y, usualmente, para disolver el Parlamento. Sin embargo, en esos sistemas (a diferencia de lo que sucede en los sistemas presidencialistas) el gabinete es colectivamente responsable ante el parlamento. Así el presidente no tiene autoridad constitucional para despedir a los ministros [...] Dado que los gabinetes son responsables frente al Parlamento, el presidente puede funcionar como jefe de gobierno (líder del Ejecutivo) sólo cuando su partido (o bloque de partidos) tiene una mayoría de escaños parlamentarios [...]

⁶⁰ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós, p. 22.

⁶¹ Ricardo Espinoza Toledo (2007). “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto” en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.) *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthropos-UAM Iztapalapa, p. 189.

⁶² Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós, p. 25.

⁶³ Ricardo Espinoza Toledo (2007). “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto” en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.) *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthropos-UAM Iztapalapa, p. 192.

⁶⁴ *Ibid*, p. 198.

cuando ello no sucede, el presidente debe ceder los poderes más importantes al primer ministro gabinete.⁶⁵

El modelo presidencialista es de origen estadounidense, surgió en el siglo XVIII como una alternativa a los gobiernos absolutistas o despóticos; posteriormente, fue adaptado por otros países. En los países latinoamericanos, debido a sus especificidades históricas y sus características sociales, se desarrollaron variantes no muy apegadas al modelo original, sobre todo en la práctica. Se considera, entonces, que “el presidencialismo latinoamericano, por lo tanto, en su origen, es un producto *sui generis*; en cierto modo, un híbrido producto de varios componentes”.⁶⁶ Entre esos elementos destacan que, aunque las guerras de independencia latinoamericanas estuvieron orientadas por las ideas de la Ilustración, “al momento de estabilizar los Estados, el poder efectivo aparece en manos de la oligarquía, fuerte ya en la colonia. La anarquía que caracteriza la formación de los Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo (XIX) es expresión de la lucha de estos grupos, y muchas de las dictaduras en que se encarna la figura de presidente son una representación formal del poder oligárquico que controla la economía y cultura”.⁶⁷

La inestabilidad de las incipientes naciones latinoamericanas justificó que se comenzara a fortalecer al poder ejecutivo al margen de las constituciones y por encima de los otros poderes. Así el autoritarismo latinoamericano “emerge como un complemento accidental, por lo transitorio, pero indispensable en los primeros años de las nuevas Repúblicas para el logro de sus objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica”.⁶⁸ Otros elementos que pueden tomarse en cuenta para explicar la construcción del presidencialismo en América Latina son, por ejemplo, que mientras “en Europa la idea de nación precedió a la idea del Estado, en nuestra latitud el proceso fue inverso: la idea del Estado precedió a la idea de nación. De ahí que el único factor cohesionante sea durante mucho tiempo la religión. [...] Otro factor de

⁶⁵ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós, p. 23.

⁶⁶ Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998). “El Presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas” en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América*. Venezuela: Nueva Sociedad, p. 111.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 112.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 113.

sometimiento por vía de la fuerza se encontró en el ejército”.⁶⁹ Más allá de usar la religión como un elemento unificador, la relación del gobernante con la iglesia católica era muy importante ya que, al ser entidades poderosas e influyentes, convertirse en aliados reforzaba la imagen de ambos, y en caso de enemistarse, el presidente podía sacar ventaja al mostrar su capacidad para oponerse a una institución poderosa.

La tradición indígena también influyó, pues es conocido que las prácticas políticas prehispánicas tenían un patrón autoritario, mismo que se extendió hasta el periodo colonial; y la organización social incluso antes de la colonia estuvo caracterizada por la desigualdad y la estratificación.⁷⁰

Los sistemas electorales latinoamericanos son habitualmente débiles y fácilmente manipulables, por lo tanto, faltos de credibilidad, esto se debe, en gran parte, al enorme poder otorgado al presidente que; sin embargo, era necesario en algunas situaciones, por ejemplo, ante la inestabilidad institucional generalizada el poder presidencial era la garantía de la convivencia en sociedad, o frente a las presiones externas que experimentaron los Estados en los años siguientes a su independencia se ponía en riesgo la soberanía, entonces era importante proyectar la imagen del presidente como el ente con mayor capacidad para negociar. Otra característica que ha contribuido al deficiente funcionamiento de los sistemas electorales de la región es el ejercicio personal del gobierno, ya que vuelve al cargo de presidente el centro del sistema político y provoca que en la lucha por ocupar ese puesto se presenten niveles muy altos de ambición y se antepongan intereses personales a los de la población. En última instancia, si el poder presidencial está tan concentrado es gracias al tipo de cultura política, que se caracteriza por la falta de involucramiento de la población en la vida pública y la insuficiencia de controles ciudadanos a los gobernantes.⁷¹

Las amplias diferencias y los antecedentes con los que se formó el presidencialismo latinoamericano, respecto al modelo original, han derivado en un par de características adicionales y propias: “la primacía del Ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, así

⁶⁹ Arturo Rivera Pineda (2009). "El régimen presidencial en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, p. 159.

⁷⁰ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁷¹ *Ídem.*

como en la práctica inexistencia del federalismo (ahí donde se consagra formalmente), lo que quiere decir carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical del poder”.⁷²

Actualmente “los desafíos del presidencialismo en América Latina [...] también están relacionados con el centralismo político, la legalidad usurpada y el déficit de ciudadanía, todo lo cual hace de éstos, sistemas representativos cuestionables y democracias débiles y de resultados insuficientes”.⁷³

b. Construcción y ejercicio del presidencialismo en México

Para el caso de México, el desarrollo histórico del presidencialismo puede sustentarse en distintos momentos ya que durante los primeros años después de declarada la independencia uno de los grandes dilemas residió en determinar la forma en que se debía organizar y ejercer el gobierno.

La contienda política giró exclusivamente alrededor de una clase criolla ilustrada confrontada contra la oligarquía conformada por los comerciantes, los dueños de las minas, de la industria textil y el clero. Antagonismo en el que el papel de la milicia adquiere un papel relevante, porque se carece del sustento social que nutra de la fuerza vinculante que la Constitución requiere para el ejercicio del poder. A ello incluso se debe el alto número de Presidentes que México tiene durante su primera etapa de independencia.⁷⁴

De tal modo que al principio existió un imperio, que luego fue sustituido provisionalmente por un poder ejecutivo colegiado, con el que se pretendía evitar que gobernara un tirano o que se tomaran decisiones de manera precipitada.

Fue hasta la promulgación de la Constitución de 1824 que se definió, en el artículo 74, que el supremo poder de la federación sería depositado en un solo individuo que se denominaría presidente, “cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, este no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país”⁷⁵ para tratar de resolver la inestable situación por la que atravesaba mediante un

⁷² Ricardo Espinoza Toledo (2007). “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto” en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.) *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthropos-UAM Iztapalapa, p. 189.

⁷³ *Ibid*, p. 193.

⁷⁴ Arturo Rivera Pineda (2009). “El régimen presidencial en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, p. 159.

⁷⁵ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 41.

gobierno firme depositado en una sola persona; además el calificativo de supremo otorgado al poder ejecutivo, pero no a los poderes legislativo y judicial, puede ser interpretado como una afirmación de que la fuerza y poder del presidente se encontraba por encima de los otros dos, situación que también le imprimía desde entonces un carácter personalista al ejercicio de la presidencia.

En ese momento también existía el cargo de vicepresidente, quien era el encargado de llevar adelante las atribuciones del presidente en caso de que este estuviera imposibilitado física o moralmente,⁷⁶ además el cargo de presidente era reelegible, pero no para un periodo inmediato sino después de por lo menos cuatro años de haber dejado las funciones.⁷⁷

En la Constitución de 1857 se conservó la denominación de supremo poder ejecutivo, y se especificó que la elección de presidente sería indirecta en primer grado,⁷⁸ es decir, los ciudadanos mayores de 21 años (o mayores de 18 en caso de que estuvieran casados) podían votar para elegir a los miembros del Colegio electoral, en quienes recaía finalmente la votación para elegir al presidente. Este Colegio electoral estaba formado por 80 ciudadanos de cada distrito electoral, los cuales eran 155 en ese momento. Con esta nueva Constitución dejó de existir el cargo de vicepresidente, por lo que se estableció que en caso de falta, absoluta o temporal del presidente (exceptuando los casos de renuncia o licencia aceptadas por el Congreso), sería el Secretario de Relaciones Exteriores quien ocuparía la presidencia y si esto fuera imposible, el ejecutivo quedaría a cargo el Secretario de Gobernación, hasta que se convocara a una sesión extraordinaria de ambas cámaras en la que por mayoría absoluta se elegiría al presidente sustituto;⁷⁹ también se comenzaron a poner límites más claros al poder presidencial, por ejemplo, "entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poder separarse del lugar de residencia de los poderes federales, 'sin motivo grave calificado por el Congreso';"⁸⁰ otra restricción importante se dio respecto al poder de veto del presidente, pues aunque "existió en la Constitución de Cádiz y fue

⁷⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824). Recuperada en febrero de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf, artículo 75.

⁷⁷ *Ibid.*, artículo 77.

⁷⁸ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, artículo 76.

⁷⁹ *Ibid.*, artículo 79.

⁸⁰ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 432.

asimismo incorporado en las Constituciones mexicanas de 1824, de 1836 y de 1843. El Constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al Presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el congreso”.⁸¹

Acerca del poder legislativo, en el artículo 7 de la Constitución de 1824 se precisa que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; en cambio la Constitución de 1857 estableció un poder legislativo unicameral que recayó en una sola asamblea a la que se llamó Congreso de la Unión, lo cual cambió hasta después de la reforma al artículo 51 en noviembre de 1874, con la que el Congreso volvió a dividirse en dos cámaras.

La Constitución de 1857, era el cuarto documento que regía México en poco menos de cuatro décadas de existencia.⁸² En el mismo tiempo existieron más de 40 gobiernos, de los cuales 11 habían estado a cargo de Antonio López de Santa Anna, cuya “posición personal oscilaría según conviniera. Con similar ardor fue federalista o centralista, y se apoyó en el partido conservador igual que en el liberal. En ese desconcierto, propio y ajeno, Santa Anna fungió como un déspota típico que transgredía incluso el orden jurídico establecido por él mismo”.⁸³ Sin embargo, con esta forma personal de gobernar logró consolidarse como un personaje dominante en la política de toda una época, y mostró lo enorme e importante del poder presidencial en México.

Aun tras la promulgación de la Constitución de 1857 la vida política del país seguía trastocada pues había enfrentado la interferencia política del clero, la persistencia de cacicazgos, y la violencia constante ocasionada por insurrecciones, golpes de Estado, la Guerra de Reforma y las guerras contra dos potencias internacionales.⁸⁴ Este escenario

⁸¹ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 232.

⁸² Antes de la Constitución de 1857 México estuvo regido por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Siete Leyes constitucionales de 1836 y las Bases orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843, estos últimos dos documentos fueron de corte centralista. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2014). Antecedentes históricos. Recuperado de http://cedhj.org.mx/antecedentes_historicos.asp en febrero de 2019.

⁸³ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 431.

⁸⁴ Con Francia en dos ocasiones: la primera entre 1838-1839 y la segunda entre 1862 y 1867; y con Estados Unidos entre 1846 y 1848, de esta, además, derivó la pérdida del territorio mexicano.

propició el surgimiento de otro gran liderazgo, el de Benito Juárez, quien gobernó desde 1858 hasta su muerte en 1872.

En el gobierno liberal nuevamente se plantearon las dificultades de imponer el equilibrio de poderes, y el federalismo. [...] Frente a los grandes caciques de la tierra y los nuevos jefes militares se plantearon otra vez los viejos problemas hegemónicos [...]. Expropiados los bienes del clero y destruido el viejo ejército oligárquico, el nuevo ejército de los liberales empezó a dar síntomas de buscar la misma solución de fuerza, sólo que se hizo con ideología liberal y manteniendo, en la forma, la Constitución del 57 que en los hechos fue derogada.⁸⁵

Para tratar de imponer orden, Juárez asumió facultades más allá de las que le correspondían en la ley; sin embargo, a diferencia de Santa Anna, quien es recordado de forma negativa por ejercer sin medida el poder presidencial, a Juárez se le rememora como un personaje ejemplar dentro y fuera de las fronteras mexicanas, al grado de que aún ahora la fecha de su natalicio es feriado nacional. Juárez y su gobierno enfrentaron “el dilema de optar entre la positividad de la norma o la eficacia del poder, se resolvió en favor de la segunda, pero esto resultó dañoso para la vida de las instituciones. México quedó atrapado en la paradoja de tener que justificar las vías de *facto* para proteger las de *jure*”.⁸⁶ También, de este modo, los presidentes se acostumbraron a ejercer el poder de manera amplia y personalista, mientras que la población se habituó a aceptar esa forma de gobernar.

El siguiente liderazgo por destacar fue el de Porfirio Díaz, que ocupó la presidencia por primera vez en 1876, luego de la Revolución de Tlaxtepec.⁸⁷

Este primer periodo duró poco menos de un mes; posteriormente se desempeñó como presidente de 1877 a 1880, y se reeligió cuatro años después, en 1884, para no dejar el cargo sino hasta 1911 cuando la Revolución Mexicana estaba en curso; en total, Díaz fue presidente más de 30 años. Su largo gobierno basó su hegemonía en la integración económica y la paz social forzada por el autoritarismo; se justificó en la modernización del país para proyectar la imagen de que el pasado inestable y violento de México estaba superado. Pese a que la

⁸⁵ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, p. 101.

⁸⁶ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 443.

⁸⁷ Un movimiento armado mediante el cual un grupo de militares dirigidos por el General Porfirio Díaz se alzaron en contra de la postulación a reelección del entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada.

modernización es innegable no por eso fue menos autoritario ni benefició a toda la población por igual.

La “inteligencia” liberal se integró al Estado como administradora, política y publicista. Con un positivismo spenceriano e ideas que eran mezcla del liberalismo, el evolucionismo y el racismo neocolonial [...] Esa misma inteligencia reconstruyó los mitos del poder real en las clases dirigentes y las alentó a la realización de grandes empresas. Les enseñó el arte de gobernar un país real, de negociar con el imperio y las grandes compañías y de violar Constitución y leyes venerando sus formas y representando o parodiando sus instituciones.⁸⁸

El periodo en que Porfirio Díaz fue presidente sirvió para fortalecer la institución presidencial como aquella que concentra el poder político de manera excesiva. Este gobierno, además, tuvo como característica hacer cumplir con las apariencias y formas, así fue como esa dictadura “ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas: el hábito de la ficción,”⁸⁹ por ejemplo, en esa época el Congreso y a las autoridades locales operaron como entidades meramente simbólicas y como instrumentos de ratificación de las decisiones que tomaba el presidente. Frecuentemente, al Congreso “se le solicitaban autorizaciones diversas incluso sin tener la obligación constitucional de hacerlo [...] para mantener la apariencia del orden legal”.⁹⁰ Otro caso ocurrió cuando Díaz ejerció la presidencia entre 1877 y 1880, durante ese periodo, “a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec se reformó la constitución el 5 de mayo de 1878, asentando que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, o sea que después sí podría serlo”.⁹¹ Así que los siguientes cuatro años el ejecutivo estuvo a cargo de Manuel González, posteriormente, en 1884, Díaz recuperó la presidencia, y en 1887 “se volvió a reformar el artículo el artículo 78 para permitir que el presidente sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años”.⁹² Finalmente, Díaz se afianzó en el poder con una nueva reforma a finales de 1890, “de nueva cuenta se modificó el artículo 78 para regresar a la disposición original de la constitución de mediados del siglo pasado:

⁸⁸ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, p. 102.

⁸⁹ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 435.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 434.

⁹¹ Jorge Carpizo, (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 56.

⁹² *Ídem.*

admisión para la reelección indefinida,⁹³ gracias a esta disposición pudo mantenerse al frente del país hasta 1911.

En 1908, Porfirio Díaz declaró que el país estaba listo para nuevas elecciones y que aceptaría los resultados de ella, aunque no le favorecieran. Fue así como diversas organizaciones y partidos políticos alistaron a sus candidatos para contender, uno de ellos fue el líder del movimiento antireeleccionista, Francisco I. Madero, que no llegó a competir por la presidencia pues fue encarcelado en Monterrey acusado de rebelión; Díaz se proclamó vencedor en las elecciones y continuó gobernando. Madero logró escapar del encierro y proclamó el Plan de San Luis Potosí, en este documento se invitaba a desconocer el gobierno porfirista y se declaraban nulas las elecciones. Se llamó al pueblo a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910 a las seis de la tarde, además, Madero se proclamó presidente provisional con las facultades necesarias para hacer una guerra en contra del gobierno en turno. El conflicto estalló derivado del descontento generalizado y de la precaria situación de los sectores más pobres de la sociedad, pero también del hartazgo tanto de las clases bajas, que no veían atendidas sus demandas básicas, como de las altas que ambicionaban el poder presidencial que había estado en las mismas manos por mucho tiempo.

Díaz y su vicepresidente fueron obligados a renunciar y se convocó a nuevas elecciones, en las que Madero resultó presidente y José María Pino Suárez su vicepresidente. Madero “pudo cumplir con la promesa política de su plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el Presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos”⁹⁴

La Revolución de 1910 y la caída de la dictadura porfirista ofrecieron al país un breve respiro democrático. Durante el gobierno de Francisco I. Madero, México contó con una prensa sin restricciones y con un congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. En el orden electoral, durante el periodo de Madero, por primera vez la ley incluyó a los partidos políticos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y Presidente.⁹⁵

⁹³ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 56.

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ Diego Valadés (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 435.

Madero trajo libertad política a este país pensando que sería suficiente para transformar su situación ya que así los diferentes sectores de la sociedad tendrían oportunidad de lucha por sus objetivos en libertad; sin embargo, no bastó. Madero fue atacado, hecho prisionero y asesinado. A partir de entonces, la inestabilidad política, la crisis económica y los conflictos armados fueron, una vez más, la constante en todo el país; por un lado estaban quienes lucharon por las causas de los obreros y campesinos, como es el caso de los movimientos zapatista y villista; y por el otro quienes se peleaban entre ellos por la dirigencia de México, de ahí el golpe de Victoriano Huerta, el movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza y las rebeliones posteriores de Álvaro Obregón y Adolfo de la Huerta.

El ascenso de Carranza a la presidencia trajo consigo el ánimo de reformar la Constitución de 1857, finalmente eso derivó en una convocatoria para redactar una nueva Constitución, “Simplemente trataban de eliminar aquello que la haría inaplicable, deficiente y oscura, en algunos de sus preceptos y, sobre todo, borrarle todas las reformas que la dictadura de Díaz habría introducido en ella para justificar su régimen de privilegios”.⁹⁶ En diciembre de 1916 se inauguraron los trabajos del Congreso constituyente, y en febrero del siguiente año, fue promulgada.

En la Constitución política de 1917, se incluyeron garantías y libertades amplias; a pesar de eso prevaleció la idea de que para mantener el orden en la sociedad mexicana se necesitaba de un gobierno fuerte, esta vez bien regulado en la nueva Carta Magna y que cumpliera como armonizador de todos los sectores de la población, y no uno despótico que estuviera al margen o por encima de la ley.

En esta nueva constitución se conservó la descripción acerca de que el poder ejecutivo es depositado en un solo individuo denominado como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la elección de ese sería, en adelante, directa mediante sufragio universal. El periodo de gobierno duraría cuatro años y no habría posibilidad de reelección, tampoco se contempló la figura de vicepresidente, y en caso de la falta del presidente se consideraron los cargos de presidente sustituto y presidente interino, dependiendo la situación. Sin embargo, en 1927 se modificó el artículo 83 constitucional y se estableció que el presidente no podría

⁹⁶ José María Calderón (1972). *Génesis del presidencialismo mexicano*. México: El caballito, p. 91.

“ser electo para el periodo inmediato. Pasado este, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un periodo más. Terminando el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo”.⁹⁷ Es decir, la reelección volvió a figurar en la ley. Al año siguiente, 1928, nuevamente se modificó el artículo 83 para aumentar los años de duración de los gobiernos, se elevaron de cuatro a seis, y se reintegró a prohibición de la reelección de manera definitiva. Desde entonces “el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al Presidente en el tiempo; si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político”.⁹⁸

Las frecuentes modificaciones en la legislación son un reflejo de que las leyes trataron de adaptarse para ordenar un país con una historia muy accidentada y en constante cambio; sin embargo, a la par elementos que tuvieron cierta continuidad, como es el caso del poder amplio, concentrado y personal del presidente, justo por estas características es que alrededor de este cargo se desarrollan conflictos por ocuparlo, esto queda en evidencia ya que durante la Revolución y los primeros años posteriores el ascenso a la presidencia se lograba a través del triunfo armado. Carranza dejó la presidencia en 1920, pero antes quiso evitar que se reprodujera el patrón violento para la sucesión presidencial por lo que incluyó constitucionalmente el requisito que dictaba que para ser presidente era necesario no haber participado, directa o indirectamente en ninguna clase de asonada, motín o cuartelazo.⁹⁹ Esta especificación rompió las aspiraciones presidenciales de varios personajes, pero Carranza quiso hacer más para asegurar un cambio de gobierno pacífico y designó a Ignacio Bonillas como su sucesor, quien al no tener una gran fuerza política le ayudaría a prolongar su poder sin incumplir con el principio de no reelección. Esta costumbre había sido aplicada antes y perduró bastantes años, tuvo “dos consecuencias principales: a) el Presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor”.¹⁰⁰ El plan de Carranza fracasó y los levantamientos para llegar a la presidencia

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, artículo 83.

⁹⁸ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 222.

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, artículo 82.

¹⁰⁰ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 193.

persistieron mientras la situación social y económica de la población no mejoraba, como se esperaba que ocurriera después de la revolución. Fue hasta 1924 que la etapa de caudillos, luchando de manera armada por llegar al poder, comenzó a ver su fin.

El ciclo del presidencialismo emanado del movimiento revolucionario, [...] se inicia a partir de 1924 con la administración del Presidente Plutarco Elías Calles, a quien corresponde reconstruir al Estado mexicano con fundamentos distintos a los del porfiriato y, por lo tanto, imprimir un ideario específico de corte social que alcanza a la institución presidencial en la concentración de funciones.¹⁰¹

Al término de la lucha armada, y una vez exhibido el desastre que dejó a lo largo del país, quedó evidenciada la necesidad de formar un partido político para institucionalizar la revolución. Ese partido fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles cuando ya no era presidente, condición que “le daba un margen de maniobra más amplio y un tanto invisible para guiar al Partido en sus primeros pasos [...] En fin, Calles se hizo el sucesor de Obregón, o sea el líder revolucionario de mayor fuerza”.¹⁰²

Los calificativos de ‘nacional’ y de ‘revolucionario’ indicaban sus principales aspiraciones. Era en primer lugar, una organización ‘nacional’, o sea algo más que una agregación de pequeñas unidades políticas aisladas, [...] se insistió en que el nuevo partido respetaría la autonomía de esas agrupaciones locales, pero el designio de asimilarlas era la condición misma del éxito de la nueva organización. Además, a diferencia, de los viejos partidos, Agrarista, Laborista, Cooperativista y socialistas, el Partido se llama simplemente ‘revolucionario’. Esto quería decir que su programa era más amplio o más completo que el de los tres primeros y menos radical o menos comprometido que el de los ‘socialistas’, o sea más apto para seguir un curso medio y cambiante, según lo dictan las circunstancias.¹⁰³

El partido se convertiría, junto con la figura presidencial, en pilar del sistema político mexicano, pues a partir de 1920 la revolución se quedó sin enemigo al frente, es decir, las posibles oposiciones y divisiones “estaban dentro del grupo vencedor y no fuera de él. Si al fin, con el Partido, se unificaba, la Revolución no tendría enemigo exterior, y, en consecuencia, contaría con la vía libre para caminar a sus anchas”.¹⁰⁴

¹⁰¹ Arturo Rivera Pineda (2009). "El régimen presidencial en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, p. 160.

¹⁰² Daniel Cosío Villegas (1978). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz, p. 50.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 50.

En 1938 el PNR fue reconfigurado bajo la denominación de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), esto implicó cambios en las esferas directivas del partido a nivel nacional, y la anexión a su base de varias centrales obreras que hasta ese momento estaban oficialmente fuera del partido. “Así, la estructura se transforma de carismática a corporativa y vertical; [...] pues los sectores reducían aún más el poder en manos de la dirigencia que traslada definitivamente su lealtad a la institución patrocinadora: el Poder Ejecutivo Federal, reforzando así el papel del presidencialismo en México”.¹⁰⁵ Al interior del partido persistió la centralización de poder y la carencia de prácticas democráticas, ello era un reflejo de la forma en que operaba el gobierno del país; sin embargo, estas situaciones fueron toleradas por considerarse el precio a pagar por los resultados positivos que se dieron en las décadas siguientes a la revolución ya que se alcanzó la paz civil y hubo crecimiento económico.

El periodo de consolidación del partido y del régimen comprende las administraciones de los generales Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Ávila Camacho, [...]. El general Cárdenas es el primer Presidente al que corresponde materializar los postulados emanados de la Revolución. Crea el sistema educativo nacional, impulsa el programa de reforma agraria, nacionaliza la industria petrolera y la industria eléctrica. La administración del general Ávila Camacho se entrecruza con la segunda guerra mundial, lo que le permite captar gran cantidad de divisas al operar México como abastecedor de petróleo de los aliados y sentar con ello las bases del desarrollo industrial del país; con la captación de divisas que México obtiene en ese momento, surge el denominado “milagro mexicano” consistente en el desarrollo económico sostenido que se mantiene hasta 1966.¹⁰⁶

Durante los años de existencia del PRM aparecieron los primeros intentos de formar partidos políticos de oposición; destaca el caso del Partido Acción Nacional (PAN), que en esos años “constituía tal vez el grupo de presión y luchas electorales mejor y más ampliamente organizado, aunque sin ningún proyecto de gran alcance que significara una verdadera y real oposición. [...] con un modelo de gobierno en que se proponía un liberalismo económico y político y un humanismo católico”.¹⁰⁷

En las décadas siguientes, el PAN contribuyó “a la estabilización de las relaciones políticas, sobre todo en el ámbito local; asimismo, periódicamente fue instrumento de presión

¹⁰⁵ Carlos López Benítez (1994). "Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada" *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 153, abril-junio, p. 78.

¹⁰⁶ Arturo Rivera Pineda (2009). "El régimen presidencial en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, p. 160.

¹⁰⁷ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, p. 182.

de grupos empresariales”.¹⁰⁸ También actuó como una especie de “válvula de escape de tensiones de diversa índole e intensidad. Pero [...] una de sus funciones más importantes fue la de apoyar, con su participación en los comicios, la imagen del sistema político mexicano como un modelo en transición hacia la democracia”¹⁰⁹ ya que la actividad electoral que mantenía le imprimía al régimen cierto grado de credibilidad y competitividad, al menos en apariencia. Posteriormente, en la década de los 80, la situación de agotamiento del modelo político postrevolucionario y las reformas electorales conformaron un contexto propicio para el ascenso de la oposición y en particular del PAN en el sistema de partidos.

“Al terminar la segunda guerra mundial el Estado mexicano y las relaciones de clases y grupos adquirieron el carácter de un sistema. Desde entonces la correlación de fuerzas pareció reproducirse obedeciendo a atributos y funciones fijados por el poder establecido, las instituciones legales y las prácticas de gobierno”.¹¹⁰ En 1946, el PRM fue reestructurado, adoptando desde entonces su nombre actual, Partido Revolucionario Institucional (PRI), “La nueva clase gobernante había mostrado ya su autoridad sobre la antigua; le había quitado el poder y la idea de recuperarlo. Dominaba en forma innegable en todos los órdenes: políticos, militar, económico, ideológico. A lo largo del territorio nacional gobernaba una clase reagrupada en torno a los caudillos de la revolución mexicana”.¹¹¹ Además, en ese momento, el partido empezaba a enfrentar el cambio generacional debido al envejecimiento de los militantes formados en la época revolucionaria, por ello se tuvo que abrir el paso hacia el poder a civiles con educación universitaria, es decir:

El espacio y tiempo de los acontecimientos obligan a la institución a profesionalizar su acción. Con la complejización del sistema político, las últimas características caudillistas y militares se desvanecen para dar paso a una mayor participación de la sociedad civil a través de la consolidación del movimiento de masas. Además, la jerarquización y el poder vertical hacen de la coalición política dominante un verdadero bloque separado de las bases, altamente burocratizado y centralizado que dirige un partido-maquinaria electoral y que sirve de legitimador de la élite.¹¹²

¹⁰⁸ Soledad Loaeza (1999). *El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE, p. 25.

¹⁰⁹ *Ídem*.

¹¹⁰ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, p. 177.

¹¹¹ *Ídem*.

¹¹² Carlos López Benítez (1994). "Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada" *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 153, abril-junio, pp. 78.

El PRI, en adelante, cumpliría con algunas funciones necesarias para mantener y reproducir el nuevo sistema, entre ellas, el partido se encargaba de enfrentar a la oposición en las contiendas electorales, ideológicas, sociales, ya sea través de voceros o a nombre del partido entero. El PRI también tenía la misión de consolidar el monopolio o predominio político e ideológico del Estado entre los diversos sectores de la sociedad, dándole a cada uno un trato diferente según se necesitara encaminarlo a un fin específico o anular su peso y preparando a las masas para aceptar la política del ejecutivo o apoyando las medidas de este; así mismo, se ocupó de encauzar y movilizar al electorado, y de examinar la opinión y orientaciones de los grupos más activos en la formulación de demandas para poder ubicar a sus representantes y seleccionarlos como candidatos del partido a algunos puestos de elección popular y con ello evitar que esos grupos se sintieran desatendidos o sin lugar en el gobierno.¹¹³

Así, durante los años siguientes, los de construcción y desarrollo del sistema de partido hegemónico en México,¹¹⁴ los principales elementos que lo conformaron son los que se enumeran a continuación:

1. Un partido muy fuerte: El Partido Revolucionario Institucional (PRI)
2. Rodeado de partidos muy débiles: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).
3. Reglas de competencia, escritas y no escritas, favorables al partido hegemónico.
4. Una presencia social muy amplia del partido hegemónico, incluso suficiente para ganar casi todas las elecciones sin necesidad de fraudes.

¹¹³ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, pp. 183-184.

¹¹⁴ Apoyado en realidades concretas, Giovanni Sartori desarrolló una tipología de sistemas de partidos, a México lo calificó como un país con un sistema de partidos no competitivo, es decir, un sistema donde no se dan condiciones para realizar elecciones efectivamente disputadas y donde no hay igualdad de circunstancias debido a que el control sobre las instituciones se encuentran parcializadas o se mantienen comportamientos sistemáticos de represión y de coacción hacia la oposición; más específicamente calificó a México como un país con un sistema de partido hegemónico. "Existen dos clasificaciones sobre los sistemas no competitivos: los sistemas con partido único (como los partidos comunistas de Cuba o China), y los sistemas de partido hegemónico. De acuerdo con Sartori, «el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder [...] Se permite que existan otros partidos (que regularmente se encuentran subordinados). Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder»". Carlos López Benítez (1994). "Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada" *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 153, abril-junio, p. 74.

5. Una férrea disciplina de los grupos e individuos relevantes del partido, fundamental para evitar que las decisiones verticales en la selección de los candidatos implicaran posibilidades de fraccionamiento.¹¹⁵

Queda claro que el PRI manejaba sin muchas dificultades la política nacional a su gusto, por los puntos antes expuestos y por otras prácticas como monopolizar la postulación de cargos de elección no solo a nivel federal, sino también en los estados y municipios. “El Ejecutivo Federal, por su parte, como líder de facto del partido hegemónico, tenía el control de los órganos constitucionales y el diseño de las políticas públicas. Si bien la Constitución de 1917 estableció un régimen democrático y un sistema político con clara división de poderes, en la práctica todo el sistema respondía a la voluntad del Presidente en turno”.¹¹⁶

Para explicar lo anterior, al principio de este apartado se mencionaron algunos motivos y aunque unos como la relación con la iglesia ya no tenían tanta relevancia, la mayoría continuaron siendo vigentes; en general, el presidencialismo mexicano promovió y cultivó un modelo autoritario de sociedad, una “cultura del autoritarismo paternalista en donde el Presidente todo podía, todo sabía y, principalmente, todo imponía, fue por décadas el rasgo característico del sistema político mexicano”.¹¹⁷

Más allá de los factores sociales, culturales e históricos, los factores geográficos también influyeron para potencializar el poder del presidente, pues si bien la Ciudad de México no es, físicamente, el centro exacto del país, sí tiene una posición que confiere ventaja, por ejemplo, muchos de los asuntos económicos y políticos tienen que pasar por la capital para luego expandirse al resto de los estados "el Distrito Federal es, pues, el órgano director del país; en él están los poderes federales, que son a su vez el foco de poder y de actividad de esa pequeña zona geográfica, y en la cima de todo se encuentra el Presidente de la República. Escasa sorpresa puede causar que este tenga una fuerza tan grande"¹¹⁸ así como que haya tenido que pasar tanto tiempo para que la Ciudad de México pudiera acceder a mayor autonomía; es tanta su relevancia que el poder ejecutivo tenía interés en no perder control sobre ella.

¹¹⁵ Leonardo Valdés Zurita (2004). “El fin del sistema de partido hegemónico en México”, *Revista mexicana de estudios electorales*, núm. 3, enero-junio, p. 14.

¹¹⁶ Fernando Serrano Migallón (2006). *Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México*, México: UNAM, p. 6.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.7.

¹¹⁸ Daniel Cosío Villegas (1978). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz, p. 24.

Ya a partir de los años sesenta la centralización de facultades en torno al poder ejecutivo es excesiva, de manera que se exhibe intolerante y culmina con la represión de 1968 y del 10 de junio de 1971. Ante la impunidad que reviste la figura presidencial a partir de Díaz Ordaz, se inicia la guerra sucia en contra de los movimientos sociales o críticos al gobierno. Se llega al agotamiento del sistema político.¹¹⁹

Así las fracturas que se habían empezado a dar desde la década de los 60, se hicieron más evidentes en las dos décadas siguientes pues se agudizaron gracias a las crisis económicas que dejaron expuestas las limitaciones del modelo de desarrollo económico y desmintieron algunas de las premisas en las que se sostenía la continuidad política como la sabiduría intrínseca del presidente y las ventajas de tener un partido hegemónico para mantener el orden y la estabilidad, a partir de estos cambios el sistema político mexicano ha experimentado una tendencia hacia la descentralización del poder político.¹²⁰

El sistema político había cambiado gradualmente al mismo tiempo que se debilitaba el régimen encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a partir de que en los años ochenta se decidió transformar el papel del Estado mexicano, lo que en los hechos significó la ruptura del pacto político y social surgido al terminar la Revolución mexicana y firmado en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en 1917.¹²¹

Esta etapa trajo cambios en la administración pública que, en parte, explican que se haya promovido la descentralización de las funciones que desempeñaba el gobierno federal, se implementaron economías de libre mercado, se pusieron en práctica mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y aumentaron los espacios para la participación de la ciudadanía en el ámbito de sus gobiernos locales.

A pesar de los beneficios que podían presuponerse la situación no fue del todo positiva pues aunada a la crisis política, se vivía una crisis económica que detuvo el crecimiento del país e hizo decaer el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, profundizando la desigualdad, la corrupción, la inseguridad y el fraude electoral que se volvió necesario dado el declive de la popularidad del PRI, no sólo entre los votantes sino entre los

¹¹⁹ Arturo Rivera Pineda (2009). "El régimen presidencial en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, p. 160.

¹²⁰ Soledad Loaeza (1999). *El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE, p.17.

¹²¹ María Eugenia Valdés Vega (2010). "El sistema político y los medios electrónicos en México" en Adrián Gimete-Welsh y Pedro Castro (coords.) *Sistema político mexicano. Continuidades y rupturas* (pp. 519-562). México: Senado de la República, p. 523.

miembros del partido ya que en 1982 el entonces presidente, José López Portillo “decretó la expropiación de la banca y con esa decisión el PRI perdió una poderosa y considerable base de apoyo”¹²² pues generó descontento “entre diferentes actores políticos -grupos de clase media, la Iglesia católicas, empresarios- los cuales reaccionaron críticamente,”¹²³ y ello se vio reflejado en el comportamiento electoral cuando los inconformes trasladaron su preferencia al PAN que era entonces el más grande partido mexicano de oposición.

Lo más sobresaliente es que la evolución de Acción Nacional aceleró la institucionalización de comportamientos y actitudes opositoras, la participación política de grupos que, como los empresarios o los militantes católicos, abandonaron los mecanismos tradicionales de participación extrapartidista para influir en las decisiones del poder mediante la acción electoral y el compromiso partidario. En el proceso también se modernizó la organización del PAN, se amplió su presencia y se afianzó su identidad como actor político autónomo, es decir, completó su proceso de institucionalización.¹²⁴

La imagen y fuerza del presidente omnipotente cayó y el gobierno tuvo que cargar con su incapacidad para mantener la estabilidad política, social y económica del país; a la par el nivel de educación de la población aumentó, lo que, aunado al descontento generalizado, ayudó a que parte de la sociedad se volviera más atenta a los fenómenos políticos y comenzara a exigir más espacios para poder participar en la democratización de México; así mismo, grupos de la sociedad organizados, lo que se conoce como sociedad civil cobró importancia al presionar y vigilar más que antes a los servidores públicos y al gobierno, por ello el presidente fue contando con un margen de acción cada vez más ajustado y era constantemente cuestionado en sus decisiones.

Pero no fue solamente la ciudadanía la que realizó modificaciones en la forma de conducirse, en el intento de mantener la estabilidad del sistema, “El régimen político autoritario sustentado en un presidencialismo fuerte fue limitándose gradualmente conforme se impulsó, desde el Poder Ejecutivo, una apertura política inaugurada con la reforma

¹²²María Eugenia Valdés Vega (2010). “El sistema político y los medios electrónicos en México” en Adrián Gimete-Welsh y Pedro Castro (coords.) *Sistema político mexicano. Continuidades y rupturas* (pp. 519-562). México: Senado de la República, p. 540.

¹²³Loeza, Soledad (1999). *El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE, p. 329.

¹²⁴*Ibid.*, p. 334.

electoral de 1977,”¹²⁵ con la que, aunque no se tocó a la figura ni facultades del presidente, sí se fortaleció a los partidos, ya que se elevó el número de diputados a 400 y se introdujo el principio de representación proporcional para esa cámara, se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), y se estableció una nueva forma de integrar la Comisión Federal Electoral (CFE) ya que además del secretario de gobernación, también se formaba por un representante de cada cámara, un notario público y un representante de cada partido.

La apertura política que generaron los primeros cambios producidos por estas reformas facilitó que, a finales de la década de los 80, el PRI sufriera su mayor escisión con la separación de la denominada Corriente Democrática, hecho que derivó en la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido más que cobró importancia por llegar a ser una fuerza política capaz, en su momento, de disputarle el poder al PRI.

Si bien estas reformas fueron pensadas a nivel constitucional, también tuvieron efecto importante en la modificación de las características jurídicas y políticas del DF. Tal como se describió en el último apartado del primer capítulo, estuvieron relacionadas principalmente con la apertura de mayores espacios para la democracia y la participación ciudadana, la posibilidad de elegir por primera vez al ejecutivo local y con la expedición del Estatuto de Gobierno que sirvió para redistribuir las competencias de los Poderes de la Unión en lo relativo al DF; dándose así los primeros pasos para que los poderes federales disminuyeran su influencia en la capital del país.

Pero esos pequeños logros no fueron suficientes para devolver la estabilidad a la ciudad, ni al país; pese a los intentos por desfogar el descontento de los diversos sectores mediante las reformas electorales, la década de los 90 estuvo llena de hechos económicos y políticos que contribuyeron a terminar de derrumbar el régimen de partido hegemónico.

Para empezar, todavía existía inconformidad respecto al origen del gobierno de Carlos Salinas de Gortari que era percibido como fraudulento, además, la situación económica no

¹²⁵ Alberto Escamilla Cadena (2014). "Presidencialismo y transición a la democracia en México" Enrique Cuna Pérez, Miguel González Madrid y Javier Santiago (coords.) *México entre Siglos. Contexto, balance y agenda* (pp. 167-181). México: UAM Iztapalapa, p. 168.

había mejorado, por el contrario, al comenzar el año 1993 se devaluó la moneda mexicana ya que “después de muchos años de inflación, el gobierno decide suprimir tres ceros a los billetes y monedas metálicas, con la justificación de que era necesario para su uso contable”.¹²⁶ Aun así el gobierno seguía prometiendo que pronto se alcanzaría el bienestar social, este discurso fue reforzado con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que México había firmado con Estados Unidos y Canadá con la que se presumía que el país se insertaría entre los países desarrollados.

El año 1994 fue particularmente convulso, de principio a fin, el primero de enero, en coincidencia con la entrada en vigor del TLC, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas en el estado de Chiapas principalmente para reivindicar demandas económicas, políticas y sociales que erradicaran la condición de pobreza y marginación en que vivían los pueblos indígenas de México, este hecho fue muy importante porque dejó ver las condiciones precarias en las que aún vivían millones de mexicanos en contraste con el escenario que el gobierno mexicano había querido proyectar, además quedó en evidencia, una vez más, la incapacidad del régimen para encontrar una resolución pacífica a los conflictos sociales debido a que utilizó la fuerza en contra de quienes participaron en el movimiento zapatista.

El año del levantamiento también fue año de elecciones federales y en marzo, durante el periodo de campañas, quien fuera candidato a la presidencia por el PRI: Luis Donaldo Colosio, fue baleado durante un mitin en Lomas Taurinas, Baja California, lo que produjo su muerte;¹²⁷ su coordinador de campaña, Ernesto Zedillo Ponce de León asumió entonces el papel del nuevo candidato priísta quien, posteriormente, ganó las elecciones y se convirtió en Presidente de México.

Aun cuando persistieron cuestionamientos por prácticas tradicionales de la “maquinaria oficial”, como el uso de recursos públicos a favor del candidato oficial, el empleo intensivo y parcial de los medios de comunicación, las prácticas clientelares de compra de votos, entre otras irregularidades, en los comicios presidenciales de 1994 se estrenaron reglas e instituciones de vigilancia y supervisión novedosas: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado

¹²⁶ Carlos Betancourt Cid (2012). *México contemporáneo Cronología 1968-2000*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 199.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 210.

por el Congreso en 1990, con el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), como garantes de su efectiva aplicación.¹²⁸

En septiembre ocurrió otro asesinato en el ámbito político, el de José Francisco Ruiz Massieu, “secretario general del PRI, quien había obtenido una curul en la Cámara de Diputados; además, era considerado como uno de los principales operadores políticos del presidente electo Ernesto Zedillo”.¹²⁹ Al cierre del año, después del cambio de gobierno, estalló una nueva crisis económica que acarrió “la devaluación económica mexicana, conocida como «el error de diciembre», que repercutió en que los bancos aumentaran las tasas de interés de los créditos a 130%, generando la incapacidad de los pagos de los créditos”.¹³⁰ Para tratar de resolver la situación el gobierno mexicano pidió préstamos al Fondo Monetario Internacional (FMI) y recibió ayuda de la Reserva Federal de Estados Unidos y el gobierno de Canadá que intervinieron en los mercados financieros para defender el peso mexicano realizando la compra de importantes cantidades de moneda nacional.¹³¹

Todos los hechos, de finales de la década de los 90, antes descritos fueron una demostración más de la insostenibilidad del régimen, generaron nuevas fracturas al interior del PRI y la deficiente estrategia económica con la que se pretendió superar la crisis sumada al conflicto en Chiapas generó la desconfianza de los inversionistas extranjeros que retiraron su dinero de los bancos y provocaron que las pocas reservas financieras con las que contaba el país se desvanecieran.¹³²

Desde su candidatura y durante su gobierno, Ernesto Zedillo, se comprometió a continuar con las reformas para asegurar la transparencia de los comicios y la imparcialidad del IFE. “El primer paso en ese sentido había sido la firma del documento Compromisos para el Acuerdo Político Nacional suscrito el 17 de enero de 1995 por el PRI, el PAN y el PRD [...] Se pretendía con ello eliminar de tajo los conflictos poselectorales”.¹³³ Gracias a este

¹²⁸ Romeo Valentín (2012) “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, p. 52.

¹²⁹ Carlos Betancourt Cid (2012). *México contemporáneo Cronología 1968-2000*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 68.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 218.

¹³¹ *Ibid.*, p. 226.

¹³² *Ibid.*, p. 223.

¹³³ Romeo Valentín (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, p. 53.

acuerdo se reformaron 19 artículos de la Constitución en 1996 y con ello se reforzó la autonomía del IFE.

También, el entonces presidente impulsó algunas reformas constitucionales para propiciar la integración de los gobiernos estatales a algunas instancias federales el proceso de reformas con la finalidad de aminorar el centralismo que el mismo calificó de insensible e ineficaz y lo asociaba a la inhibición del desarrollo de estados y municipios.¹³⁴

Los cambios que buscaba el presidente Zedillo generaban resistencias al interior de su partido que terminaron por debilitar su control sobre él.

En 1997 el PRI, que ya había empezado a perder gubernaturas y municipios desde finales de la década de los 80, continuó su debilitamiento con la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados. Para el 2 de julio de 2000, los gobiernos locales y estatales de casi la mitad de la población del país estaban a cargo de partidos de oposición.¹³⁵ Por lo que a fin de siglo también debió terminar de definirse el papel que el presidente desempeñaría en adelante dentro de su partido pues cada vez estaba más limitado en cuanto a la influencia que tenía en la selección de candidato y, en general, se acotó mucho el uso de sus facultades metaconstitucionales.

El PRD ganó la capital del país con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la jefatura de Gobierno, nueva figura para el gobierno capitalino surgida también de las reformas de 1996. El líder moral de la izquierda ganó con 47.6% de los votos, instaurando una nueva hegemonía partidista en la capital del país. Triunfo significativo, por la importancia del Distrito Federal como centro de poder muy importante por su peso demográfico, político y económico.¹³⁶

El inicio de la transición democrática en México tuvo como primer objetivo generar certidumbre legal en los procesos electorales sobre todo en el ámbito federal ya que era el orden de gobierno en el que aún no había llegado la alternancia, ante la ciudadanía esa

¹³⁴ Romeo Valentín (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, p. 54.

¹³⁵ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 243.

¹³⁶ Romeo Valentín (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, p. 55.

certidumbre quedó demostrada justo por el cambio de partido en el gobierno de la República en el año 2000.

La alteración más importante del régimen político en México devino de los resultados electorales del año 2000, en los cuales no solamente se transformó de manera más clara el poder legislativo con el predominio ya no de uno sino de dos partidos (PAN y PRI), sino que la victoria del panista Vicente Fox ocasionó el derrumbe del binomio formado por el Presidente de la República y el partido, las dos columnas del régimen priísta. De esta suerte, se estaba ante un nuevo régimen político en México por el puro hecho de que el presidente de la República ya no era del PRI y de que este partido carecía del soporte que le proporcionaba el Poder Ejecutivo Federal.¹³⁷

Los cambios se extendieron incluso al comportamiento de los ciudadanos ya que “el voto del año 2000, tanto en las elecciones federales como en las del Distrito Federal, fue un voto diferenciado; es decir [...]: uno a favor de un partido para el titular del ejecutivo federal, otro u otros a favor del partido contrario para los legisladores federales, y lo mismo aconteció en el nivel del Distrito Federal”.¹³⁸ Ello fue un ejemplo claro de que los mexicanos empezaban a madurar políticamente y que ha sido la sociedad la protagonista de las grandes transformaciones que se impulsaron desde las últimas décadas del siglo pasado.

La alternancia en la presidencia resolvió en cierta medida los problemas de desconfianza ciudadana en las instituciones de los sistemas electoral, político y de partidos, aunque claramente eso no fue suficiente para sostener el régimen, así que paralelamente al comienzo del siglo el presidencialismo mexicano tuvo que empezar adaptarse a los cambios que la transición democrática produjo pues se redefinieron las relaciones entre los principales actores políticos, y se reconfiguró el sistema de partidos.

En la historia de México la guerra de independencia y la revolución de 1910 son parteaguas que mediante el uso de la fuerza generaron situaciones en las que se tuvieron que modificar verdaderamente las instituciones, las relaciones sociales, políticas y económicas, e incluso parte de la cultura. La caída del régimen priísta generaba entusiasmo pues la percepción general de los mexicanos era que se estaba frente a una oportunidad para ahondar

¹³⁷ María Eugenia Valdés Vega (2007). "Balance general de las elecciones de las elecciones de 2006 en México" en Roberto Gutiérrez, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.) *México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político* (pp. 397-451). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 404-405.

¹³⁸ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 247.

en la democratización y modernización del régimen político mexicano de manera pacífica, apegada a derecho y con la participación de la mayoría ciudadana, esperando que el cambio político se tradujera también en alcanzar la calidad de vida a largo plazo que no había llegado con el *boom* petrolero de la década de los 70 o con la firma del TLC mientras el PRI era sinónimo del ejecutivo federal; sin embargo, a pesar de que la alternancia dibujaba un escenario favorable para realizar transformaciones de fondo en la dinámica del sistema político y combatir los grandes problemas de la nación los gobiernos posteriores a la transición (los panistas: 2000 a 2006 de Vicente Fox Quesada y 2006 a 2012 encabezado por Felipe Calderón Hinojosa así como el del priísta Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018) “no fueron capaces de instaurar una nueva práctica política fundada en el respeto a la legitimidad democrática en las organizaciones sociales de base”¹³⁹ generando un entorno incierto en el cual la “confianza pública y la solidaridad, tanto individual como colectiva, pierden sentido como conductas posibles, dando origen a una cultura de la impunidad en la que la sanción a las faltas que violan las leyes y quebrantan las normas de la moral pública no es posible y propicia una fractura en el orden social”.¹⁴⁰ Se comprobó así que el desplazamiento del PRI en la presidencia no implicaba necesariamente “la desaparición de los rasgos más negativos del régimen como la corrupción institucionalizada, las prácticas clientelares y la impunidad, era claro que el fin de la transición y el arribo a un verdadero régimen democrático estaban llenos de obstáculos”¹⁴¹ porque los partidos políticos que sustituyeron en el ejercicio del poder público al partido hegemónico, cayeron en la misma práctica de gobernar de manera autoritaria, desde el centro, con bajo desempeño y alto grado de corrupción.¹⁴²

2. Las facultades del presidente mexicano durante el régimen de partido hegemónico

Como ya se mencionó antes, uno de los rasgos característicos del periodo conocido como régimen de partido hegemónico, a cargo del PRI, fue la excesiva concentración de facultades en la figura del Presidente de la República. Dentro de estas facultades era posible distinguir

¹³⁹ Daniel Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 11.

¹⁴⁰ *Ídem*.

¹⁴¹ María Eugenia Valdés Vega (2007). "Balance general de las elecciones de las elecciones de 2006 en México" en Roberto Gutiérrez, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.) *México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político* (pp. 397-451). México: UAM-Azcapotzalco, p. 408.

¹⁴² Daniel Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 30.

dos orígenes: metaconstitucional y constitucional. Las facultades derivadas del primer origen son de corte informal pues no están plasmadas en las leyes, no obstante, son prácticas ampliamente aceptadas y por ello, más allá de su naturaleza política, tienen que ver con el tipo de cultura mismo que al ir cambiando también se convirtió en un factor para terminar con las facultades metaconstitucionales; en cambio, las facultades constitucionales son aquellas que están establecidas en la legislación.

a. Metaconstitucionales

El origen de este tipo de facultades se ubica después del fin de la revolución. En ese momento la estabilización y el crecimiento del país eran asuntos prioritarios, para lograrlos se consideró necesario que las diversas fuerzas públicas, las agrupaciones que representaban a los sectores más importantes de la sociedad y hasta los poderes legislativo y judicial coincidieran en reafirmar y aceptar el enorme poder presidencial en torno al cual se desarrollaban.

Todo esto incluyó la formación de facultades que, si bien no se encontraban en la Constitución, eran respaldadas o avaladas por todos los actores políticos y ejercidas por el titular del Ejecutivo, al grado de que existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas. Esto es, se formó un grupo de facultades metaconstitucionales con efectividad real.¹⁴³

Es decir, las facultades metaconstitucionales del presidente, son aquellas que, aunque no están asentadas en la ley, son aceptadas por costumbre como parte de la cultura política.¹⁴⁴

Entre este tipo de prácticas las más fáciles de observar durante décadas fueron el ejercicio de la jefatura real del PRI por parte del presidente en turno, el nombramiento que este podía hacer sobre quién sería el candidato del PRI y por lo tanto su sucesor en la presidencia, así como la designación y remoción ocasional de los gobernadores.

¹⁴³ Fernando Serrano Migallón (2006). *Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México*, México: UNAM, p. 1.

¹⁴⁴ La cultura política es una función de: 1) la estructura de redes sociales en su relación con el poder, y 2) el sistema simbólico (integrado por elementos como el discurso, los rituales políticos, el lenguaje, la arquitectura, los mitos, los emblemas, el uso de tiempos y espacios, etc.) que legitima y retroalimenta esta estructura y que a menudo es el sustento de la ideología nacionalista. Larisa Adler-Lomnitz, Rodrigo Salazar Elena e Ilya Adler (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México: Siglo XXI.

La primera de estas facultades mencionadas es uno de los factores más importantes para explicar el dominio que tenía el binomio PRI-Presidente de la República, y por qué dentro del partido se acataba sin mayor resistencia todo aquello que el presidente ordenara. Esa fórmula resultó ser funcional para ordenar la vida pública y social de México en las décadas siguientes a la revolución, pues fue la fuerza del propio PRI la que otorgaba al ejecutivo “el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural”.¹⁴⁵ En el PRI había un elevado nivel de disciplina partidaria, pues los miembros entendían que era necesaria para reproducir un sistema de decisiones en aras de preservar la paz civil, y no para conservar el poder individual sino el del partido, no el del caudillo sino el de la institución, pese a eso, el partido trató de mantener la apariencia de que el presidente no es su jefe nato, sino que su vida estaba regulada por sus propios órganos: asambleas nacionales, consejo nacional, comité ejecutivo nacional, etc.¹⁴⁶

La disciplina no sólo se daba al interior del partido sino entre el partido y diversos sectores de la sociedad gracias a que se desarrolló una cultura política clientelar “a partir de relaciones de lealtad a largo plazo que incluían el intercambio de bienes y servicios por apoyo electoral. En este sentido, el flujo constante de los recursos estatales contribuía a cimentar, desde la base, el apoyo electoral del PRI”¹⁴⁷

De alguna forma, puede interpretarse que el enorme poder del ejecutivo y las facultades metaconstitucionales eran vistos como una especie de mal necesario y, por lo mismo, tolerados hasta cierto punto o durante cierto tiempo, y es que un régimen autoritario como el que había en México era “altamente susceptible a las expresiones de descontento social (huelgas, manifestaciones, etc.) en el sentido en que su concurrencia pone en peligro la estabilidad del régimen. [...] Esto se debe a que los ciudadanos no pueden promover cambios en las políticas públicas que no los satisfacen mediante un simple cambio de gobierno, por lo que su inconformidad se traslada hacia las reglas de acceso al poder y toma de decisiones”¹⁴⁸

¹⁴⁵ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 191.

¹⁴⁶ Daniel Cosío Villegas (1978). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz, p. 55.

¹⁴⁷ Larisa Adler-Lomnitz, Rodrigo Salazar Elena e Ilya Adler (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México: Siglo XXI, p. 20.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 19.

Otra de estas facultades era la que permitía al presidente en turno designar al candidato del PRI a la presidencia. Tomando en cuenta que las elecciones no eran competitivas durante los años del régimen de partido hegemónico se podía tener, prácticamente, la certeza de que el candidato que el ejecutivo eligiera sería el siguiente en ocupar la presidencia. A lo largo del sexenio, los miembros del gabinete presidencial o algunos de los políticos cercanos al presidente y que eran conocidos a nivel nacional se iban perfilando como precandidatos ya que por las funciones que desempeñaban representaban “una experiencia vigente, una capacidad comprobable y, para el Partido y el pueblo, un conocimiento amplio, abierto de su personalidad, lo que, para todos significaba garantía de que no había improvisación”.¹⁴⁹ Este mecanismo de selección de candidatos, surgido de manera consuetudinaria, continuó siendo utilizado el resto del siglo.

Como ya se mencionó, la práctica de las designaciones de cargos hechas por el presidente no se limitaba a la esfera federal pues también era bien conocido que el partido y, en última instancia, el ejecutivo federal decidía a los candidatos a gobernadores de los estados y, en ocasiones, hasta a los encargados de los municipios más importantes, a los senadores y buena parte de los diputados; “este procedimiento se vino degenerando cada vez en mayor escala y el resultado ha sido lamentable, que algunos de los estados de la Federación han tenido que soportar gobernadores impopulares e irresponsables, que ni siquiera conocen bien el Estado que gobiernan”.¹⁵⁰ Esta facultad metaconstitucional tampoco se reducía sólo a los nombramientos pues también era una práctica aceptada, aunque menos común, que el presidente removiera de su cargo a los gobernadores, esto servía para “suprimir gobiernos estables cuyas acciones rompían el orden constitucional, ponían en riesgo la gobernabilidad o desafiaban la autoridad presidencial”¹⁵¹; para ello, el presidente se valía de técnicas que iban de lo sutil, como sugerir la renuncia del gobernador que se pretendía sacar del juego, hasta herramientas drásticas como declarar desaparecidos los poderes en un estado.¹⁵²

¹⁴⁹ José Chanes Nieto (1993). *La designación del Presidente de la República*. México: Plaza y Valdés, p. 28.

¹⁵⁰ Emilio Portes Gil (1957) en José Chanes Nieto (2017). “Tendencias contemporáneas del federalismo en México”. en Roberto Moreno, Eduardo Grin, Joel Mendoza y Alejandro Aguilar (coords.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara, p. 25.

¹⁵¹ Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (2017). La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975). *Política y cultura*, núm. 48.

¹⁵² Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 198.

Para muestra sobre cómo operaba, se puede usar el caso de Hidalgo en 1975 cuando el entonces gobernador Manuel Sánchez Vite “trató de imponer a su sucesor en la gubernatura en contra de la voluntad presidencial, con el fin aparente de imponer una suerte de maximato estatal”.¹⁵³ Como respuesta del gobierno federal, se “comenzó una serie de actos de agitación y disturbios prefabricados, así como una campaña de ataques en la prensa y en el ámbito político contra las prácticas caciquiles de Sánchez Vite,”¹⁵⁴ esos actos, posteriormente, fueron considerados como la justificación para iniciar y concretar el proceso de desaparición de poderes y tener un nuevo gobernador. Finalmente, no se llevó a cabo ningún proceso jurídico contra Sánchez Vite, sino que bastó con su retirada del escenario político mexicano.

Tal como se expuso previamente, que el presidente designara a su sucesor dejaba a este último con una deuda política que implica lealtad y disciplina que debían mantenerse por encima de todo. Adicionalmente, en el caso de la designación de los gobernadores, el ejecutivo tenía “una serie de controles, [...] como son las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político”.¹⁵⁵

Poco a poco se ha avanzado en la erradicación de las facultades metaconstitucionales, por ejemplo, a finales de la década de los 80 la escisión de la Corriente Democrática priísta, “opuesta al mecanismo de selección del candidato presidencial, fue el primer cuestionamiento efectivo de las facultades metaconstitucionales del Presidente”¹⁵⁶, este hecho fue tan importante que derivó en la creación de un partido de izquierda, el PRD, que rápidamente ganó fuerza y se convirtió en un partido que realmente podía contender con el PRI, así el sistema de partidos en México se hizo más competitivo y en conjunto con el PAN se empezó a modificar la geografía electoral en todo el país.

Aunque las prácticas informales que hasta aquí se han descrito son las más representativas y ampliamente aceptadas del régimen de partido hegemónico es posible que

¹⁵³ Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (2017). La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975). *Política y cultura*, núm. 48.

¹⁵⁴ *Ídem*.

¹⁵⁵ Jorge Carpizo (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, pp. 197-198.

¹⁵⁶ Fernando Serrano Migallón (2006). *Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México*, México: UNAM, p.10.

existan otras menos conocidas. Actualmente las facultades metaconstitucionales están extintas pero, aunque el presidente ya no las puede aplicar todavía quedan vacíos de poder o situaciones no contempladas en la ley que dejan abierta la posibilidad del resurgimiento de prácticas autoritarias por parte del ejecutivo, estos espacios tratan de cubrirse, cada vez más, con reformas o nuevas instituciones. Entre esos esfuerzos, puede contarse la reforma política de la Ciudad de México, con la que se da un paso más en la concreción de la autonomía de la capital respecto del presidente y la coexistencia de poderes locales y federales en el mismo territorio, un proceso que ha tardado muchos años.

El ejercicio de las facultades metaconstitucionales no sólo fue arraigado por los presidentes y el partido que las implementaron, sino por la sociedad mexicana que las aceptó e interiorizó; por lo tanto, la naturaleza de estas facultades es también cultural y no sólo política, y a futuro, evitar que resurjan depende, en gran medida, de los ciudadanos.

b. Constitucionales

Para el caso de México, es en el capítulo tercero del título tercero de la Constitución en donde están establecidas las facultades y especificaciones que implica ocupar la presidencia.

Las facultades constitucionales del ejecutivo pueden dividirse en siete tipos: ¹⁵⁷

1. En materia de defensa y de seguridad
2. Legislativas
3. Jurisdiccionales
4. En materia de política exterior
5. De nombramiento
6. Económicas
7. De emergencia

¹⁵⁷ Alberto Escamilla Cadena (2016). “Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 37, enero-abril, p. 113.

Adicionalmente el presidente cuenta con facultades en cuanto a la creación de leyes, estas “tienen particular importancia debido a que le permiten influir en el proceso legislativo, ya sea para promover o impedir la promulgación de una nueva legislación”.¹⁵⁸

El poder ejecutivo en México está representado únicamente por la figura de presidente, así lo estipula el artículo 80, que ha permanecido sin reformas desde la promulgación de la carta magna mexicana en 1917.

El artículo 89 enlista las facultades y obligaciones constitucionales del presidente. A continuación, se presenta una tabla en la que se comparan las facultades que el ejecutivo poseía en el texto de 1917 contra las que le correspondían en 2018 para distinguir qué elementos se han preservado durante estos 100 años y cuáles se han modificado.

Cuadro 1
Cambios al artículo 89 constitucional

1917	2018
Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.	Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho.	Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.
Nombrar y remover libremente al procurador general de la República.	La procuraduría desapareció con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, en su lugar se creó como órgano público autónomo la Fiscalía General de la República.
Nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal.	La reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 quitó esta facultad del artículo 89, pero la trasladó al artículo 122. Posteriormente, en agosto de 1996, otra reforma estableció que en adelante el Jefe de Gobierno sería electo por los ciudadanos.
Nombrar y remover libremente los gobernadores de los territorios.	Los territorios federales desaparecieron en 1974, cuando los últimos que quedaban: Quinta

¹⁵⁸ Alberto Escamilla Cadena (2016). “Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 37, enero-abril, p. 113.

	Roo y Baja California Sur se convirtieron en estados de la República.
Remover a los agentes diplomáticos.	Remover a los embajadores y cónsules generales.
Remover a empleados superiores de Hacienda.	Remover a empleados superiores de Hacienda
Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.	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.
Nombrar los ministros, agentes, diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.	Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales.
Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional	Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
	Nombrar, con aprobación del Senado a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. ¹⁵⁹
Nombrar con aprobación del Senado los empleados superiores de Hacienda	Nombrar, con aprobación del Senado a empleados superiores de Hacienda
Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.	Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.	Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76	Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76
Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.	Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

¹⁵⁹ Esta facultad no tiene una anterior con la cual compararse ya que estos órganos colegiados regulatorios se crearon en años recientes.

	Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución. ¹⁶⁰
Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.	Facultad derogada por la reforma constitucional del 21 de octubre de 1966.
Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.	Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales
Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.	Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.	Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.	Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales	Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales
Conceder conforme a las leyes, indultos a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.	Esta facultad fue suprimida en enero de 2016 con la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México.

¹⁶⁰ Esta facultad no tiene una anterior con la cual compararse porque la Fiscalía General de la República empezó a funcionar apenas en el año 2018, aunque el texto constitucional fue modificado desde que fue aprobada la reforma en 2014.

Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.	Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.	Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente
	En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. ¹⁶¹
	Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley. ¹⁶²
Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución	Las demás que le confiere expresamente esta Constitución

Con referencia explícita a la capital, en el artículo original de 1917 sólo se encuentran, la facultad del presidente para nombrar a los cargos de gobernador y procurador de justicia del DF y la facultad de indultar a reos en el DF, sin embargo, en el capítulo anterior con el análisis de las leyes orgánicas del DF se mostró que el presidente tenía un control mucho mayor sobre la ciudad, por ejemplo, a través de la vía de la aprobación de gran parte de las autoridades capitalinas. En 1928, además, por medio de una reforma al artículo 89, se incorporó la facultad, en la fracción XVII, de nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso. En 1987, otra reforma, modificó el texto de la fracción segunda para establecer como facultad del presidente al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal en lugar del

¹⁶¹ Esta fracción fue adicionada en 2014, por lo tanto, no hay una facultad anterior con la cual hacer la comparación.

¹⁶² Esta fracción fue adicionada en 2014, por lo tanto, no hay una facultad anterior con la cual hacer la comparación.

gobernador, y posteriormente jefe de gobierno, del DF; también la reforma al artículo 89 de ese año permitió al presidente seguir nombrando a los magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal, pero ya no estaban sometidos a la aprobación de los diputados, sino a la de la Asamblea de Representantes; y a partir de 1993 desaparece de la fracción segunda la facultad del ejecutivo de nombrar a al titular del gobierno del DF.

El artículo 89 ha tenido varias reformas a lo largo de los años, en algunas épocas para aumentar las facultades y obligaciones del ejecutivo, en otras para disminuirlas. Sin embargo, la implementación de las diferentes reformas a partir de finales de la década de los 70 y la aparición de nuevos grupos de presión favorecieron que el poder ejecutivo federal fuera cada vez más limitado y controlado en su actuar, mediante recursos más allá de la constitución.

El presidente perdió influencia sobre la economía, en muchas áreas se desconcentró el poder y los poderes legislativo y judicial pudieron tomar algo de distancia respecto del presidente, es decir, el autoritarismo del PRI y la concentración de poder en el presidente se vieron disminuidos por el devenir natural de las instituciones, por cambios incluso fuera de las fronteras mexicanas, y en la práctica, en la cultura política de los ciudadanos.

III. Siglo XXI: reforma política de la Ciudad de México

En el primer capítulo, se revisaron algunos argumentos y acciones de los capitalinos para alcanzar mayores derechos políticos y espacios de participación en el marco de la democratización del país, derivada, en parte, a la presión que ejercieron los partidos de oposición y a la crisis del autoritarismo; todo ello impulsó reformas en diferentes niveles y ámbitos. Estos cambios se tradujeron en la reconfiguración de la relación que el presidente mantenía con los poderes legislativo y judicial, los partidos políticos, los gobernadores y con los órganos constitucionales autónomos y también con el DF, sus autoridades, instituciones y habitantes. Sin embargo, se consideró que lo logrado no era suficiente para que la capital fuera autónoma y tomara distancia respecto de los poderes federales, fue por eso por lo que se buscó, más intensamente, realizar una reforma política en materia del DF.

En los siguientes apartados se mencionan algunas de las propuestas legislativas presentadas con la intención de modificar el marco jurídico referente a la capital del país, y finalmente se presenta un recuento del proceso por el que se logró en 2016 la reforma política para la Ciudad de México y la redacción de su primera Constitución política, así como los cambios que trajo y que se presupone ayudarían a la consolidación de la autonomía y la descentralización de la capital para hacerla más democrática y menos dependiente del ejecutivo federal, a la vez que todo ello representa un federalismo más fuerte para el país.

1. Proceso de reforma

En la intermitencia entre avances y retrocesos hacía falta llegar a consolidar los esfuerzos iniciados desde décadas atrás. "Se advirtió que las sucesivas reformas del Distrito Federal no han logrado su objetivo, debido en gran medida a la resistencia de un Poder Ejecutivo autoritario para otorgar plenos poderes al Distrito Federal, en el interés de mantener, aunque sea parcialmente, el control político de la capital federal".¹⁶³ En años recientes, el interés por dar ese paso no venía ya sólo de la ciudadanía, sino que, paulatinamente, el apoyo de autoridades y legisladores a la reforma política de la capital también creció. Desde los

¹⁶³ Claudia Gamboa Montejano y Arturo Ayala Cordero. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. (2007). *Reforma Política del Distrito Federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*, p. 69.

primeros años de este siglo se presentaron iniciativas con la pretensión de modificar la organización política y jurídica del DF.

Sólo como ejemplo, “Desde el 22 de agosto de 1996, [...] hasta mayo de 2009 se presentaron 43 iniciativas de reformas constitucionales sobre temas diversos que atañen tanto al artículo 122 como al 44 constitucionales en las partes sustantivas del estatuto político o el diseño institucional de la capital del país,”¹⁶⁴ otras iniciativas también apuntaban a modificar los artículos 73, 76, 89, 108, 109 y 110.

Algunas iniciativas planteaban solo la implementación de nuevos mecanismos de participación; mientras que otras abogaban por modificaciones más profundas que dieran las condiciones para la convivencia de los poderes locales y federales en el mismo territorio, y dotaran de autonomía a la capital.

A pesar de las diferencias que, naturalmente, se pueden presentar entre los actores de las distintas fuerzas políticas, es posible identificar algunas propuestas en las que coincidió el apoyo de dos o más partidos, como en facultar a la Asamblea Legislativa para la aprobación los montos de endeudamiento de la capital, volver sujetos de responsabilidad política a los servidores públicos del poder legislativo y judicial del DF, fiscalizar los recursos públicos del DF, implementar nuevos mecanismos de participación ciudadana en la capital sobre los que legislaría la Asamblea local y la creación de un organismo autónomo para hacer valer el derecho a la información en el DF.¹⁶⁵

Debido al número de iniciativas presentadas puede suponerse que, pese al interés de los legisladores, el obstáculo principal para realizar grandes transformaciones al marco jurídico y organización política de la Ciudad de México era “la ausencia de voluntad política y liderazgo para sacarlas adelante o una comprensión clara y profunda del problema que tiene

¹⁶⁴ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 223.

¹⁶⁵ Claudia Gamboa Montejano y Arturo Ayala Cordero. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados (2007). *Reforma Política del Distrito Federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura.*

la capital mexicana en el diseño del Estado mexicano y la conformación de un sistema político que conduce más al conflicto que al acuerdo”.¹⁶⁶

En el año 2000, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado planteó un marco integral de propuestas para la modificación sustancial de la situación jurídico-política del DF encaminadas a impulsar una Constitución Política de la ciudad que consolidara su autonomía, estableciera su calidad de albergue de los Poderes de la Unión, le diera el carácter de Estado de la Unión y reconociera plenamente los derechos políticos de sus habitantes, así como una declaración de derechos y principios de la ciudad.

También se consideraron los temas relativos a la remunicipalización del Distrito Federal con órganos colegiados de gobierno encabezados por un alcalde, la creación de un Estatuto de Capitalidad y la incorporación de diversos mecanismos de participación ciudadana que permitieran la inserción de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Esta agenda fue avalada por el entonces Presidente de la República, pero nunca llegó a materializarse.¹⁶⁷

Esas, entre otras ideas, fueron retomadas para que la Asamblea Legislativa presentara una iniciativa de reforma política del DF el 14 de noviembre de 2001. Tal iniciativa contemplaba diversos puntos entre los que destacan retirar la facultad del Congreso de la Unión para aprobar el monto de endeudamiento del DF, eliminar la facultad del Presidente de la República para indultar reos condenados por delitos del fuero común en la capital, permitir a la Asamblea legislar acerca de la responsabilidad de servidores públicos locales, otorgar el reconocimiento a la autonomía del DF en cuanto a su régimen interior, establecer el criterio poblacional para determinar el número de diputados que debería tener la Asamblea Legislativa, reconocer el derecho de la capital a participar en el proceso de aprobación de reformas constitucionales, y limitar las facultades del Congreso de la Unión en el DF para que este sólo pudiera dictar las disposiciones sobre el funcionamiento de los poderes

¹⁶⁶ Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos (2009). “La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional”, *Estudios Constitucionales*, vol. 7, núm. 2, p. 223.

¹⁶⁷ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, p. 8.

federales, los bienes de dominio público de la federación y la sustitución del Jefe de Gobierno del DF.

Esta iniciativa no sólo contó con el apoyo de todas las fracciones parlamentarias en la Asamblea Legislativa, sino también con el del entonces Jefe de Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador; posteriormente, fue turnada a la Cámara de Diputados, en la que se aprobó con 358 votos a favor, 17 en contra y siete abstenciones,¹⁶⁸ pero a pesar de todo ese respaldo político, en el Senado de la República fue detenido el procedimiento de revisión constitucional en virtud de cuestionarse la facultad de la Asamblea para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución General de la República.

Aun cuando la iniciativa de 2001 no pudo concretarse en la realidad, los intentos para modificar la situación del DF en la Constitución no cesaron.

En 2007, se publicó una reforma electoral que afectó al texto del artículo 122. En cuanto al DF se estableció que, en adelante, la competencia de la Asamblea Legislativa en materia electoral estaría sujeta a las nuevas disposiciones del artículo 116 en la misma materia. Ese mismo año el diputado del PAN, Christian Martín Trujano Nicolás, presentó una iniciativa que fue publicada en la gaceta parlamentaria el 20 de septiembre, en ella se proponía que las demarcaciones territoriales fueran gobernadas por cuerpos colegiados, pero no tuvo éxito.¹⁶⁹

Al año siguiente, en 2008, la diputada Silvia Oliva Fragoso del PRD presentó una iniciativa de reforma que pretendía tener un amplio alcance en cuanto a las modificaciones al DF ya que incluía diversos puntos que iban desde el cambio en algunas denominaciones como la del titular del Ejecutivo de la capital, de “Jefe de Gobierno” a “Alcalde Mayor de la

¹⁶⁸ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Dictamen de iniciativa presentada por la ALDF, II Legislatura. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con trescientos cincuenta y ocho votos en pro, 17 en contra y siete abstenciones el 14 de diciembre de 2001. Turnada a la Cámara de Senadores. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/135-hacia-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/904-dictamen-de-iniciativa-presentada-por-la-aldf-ii-legislatura> el 26 de mayo de 2019.

¹⁶⁹ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el diputado Christian Martín Trujano Nicolás del PAN. Publicada en la gaceta parlamentaria el 20 de septiembre de 2007. Cámara de Diputados, LX Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/905-iniciativa-presentada-por-el-diputado-christian-martin-trujano-nicolas-del-pan> el 30 de mayo de 2019.

Ciudad de México”, dentro del artículo 122 sustituir la calidad de la capital de “sede” por la de “albergue” de los poderes de la Unión, y “Distrito Federal” por “Ciudad de México”, por considerar que DF “representa el status de subordinación en el que se encuentra, que ya no corresponde a los tiempos actuales de nuestro incipiente sistema democrático y al cambio institucional, para reconocer a la Ciudad de México como la Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos”;¹⁷⁰ hasta otros más prácticos como la derogación de la facultad del Senado para nombrar y remover al Jefe de Gobierno del DF, la reincorporación de la estructura municipal a la Ciudad de México, la posterior creación de un cabildo integrado por los presidentes municipales de cada una de las demarcaciones territoriales, la promulgación de una Constitución local en torno a la que se organizaría el gobierno de la Ciudad de México y mediante la cual se ejercerían las facultades residuales respecto de la federación y las concurrentes con esta última, los estados y municipios, la suscripción de un estatuto de capitalidad que permitiera el ejercicio de las competencias tanto federales como locales dentro del mismo territorio, y la obligación de las autoridades federales, locales y municipales de planear y ejecutar acciones conjuntas en las zonas metropolitanas en materia de asentamientos humanos, protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable, recolección, tratamiento y disposición de desechos públicos, seguridad pública.¹⁷¹

Otro intento se dio cuando el diputado Juventino Castro, perteneciente al grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa en diciembre de 2009. Buscaba especialmente, la derogación del artículo 122, el reconocimiento de la Ciudad de México como capital del DF y de los Estados Unidos Mexicanos al mismo tiempo, y la expedición de su Constitución en forma soberana e independiente para que la capital tuviera las mismas atribuciones, prohibiciones y limitaciones que cualquier otra de las entidades federativas.¹⁷²

¹⁷⁰ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por la diputada Silvia Oliva Fragoso el 14 de febrero de 2008*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/906-iniciativa-presentada-por-la-diputada-silvia-oliva-fragoso-el-14-de-febrero-de-2008> el 30 de mayo de 2019.

¹⁷¹ *Ídem*.

¹⁷² Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el diputado Juventino Castro el 10 de diciembre de 2009*. Cámara de diputados, LXI Legislatura. Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/907-iniciativa-presentada-por-el-diputado-juventino-castro-el-10-de-diciembre-de-2009> el 4 de junio de 2019.

El 2010 fue un año particularmente importante en cuanto al número y amplitud de las iniciativas presentadas en materia de reformas al DF, ya que hubo por lo menos tres propuestas relevantes en las que participaron los distintos partidos con mayor fuerza en ese momento. En marzo el intento lo realizó la senadora priísta María de los Ángeles Moreno, en su iniciativa contemplaba dividir el artículo 122 en apartados A y B, así el primero correspondería a la jurisdicción federal en la Ciudad de México y el apartado segundo haría referencia a la jurisdicción local; también, dentro de ese artículo, planteaba reconocer la autonomía del DF en su régimen interior, pero sujetando su gobierno parcialmente todavía a los Poderes de la Unión y parcialmente a los ejecutivo, legislativo y judicial locales.

Aunque esta propuesta sí disminuía la influencia del orden federal en los asuntos de la capital, la autonomía de la que pretendía dotar al DF era aún muy acotada; se buscaba además facultar al Senado para remover al ejecutivo del DF por actos u omisiones que afectaran gravemente las relaciones con los poderes federales o el orden público, en cuyo caso el Senado podría nombrar al nuevo encargado a propuesta en terna del Presidente de la República; suprimir la facultad del Congreso de la Unión para aprobar la deuda pública del DF y la intromisión del Ejecutivo federal en esa materia, eliminar la facultad del presidente para conceder indulto a sentenciados por delitos del fuero común en el DF, reconocer a la ALDF como órgano facultado para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, participar en la aprobación de las reformas constitucionales, expedir el estatuto de gobierno del DF, ratificar al Procurador de Justicia y aprobar el presupuesto.¹⁷³

En cuanto a la organización política y territorial, en esta iniciativa se proponía crear una Corte de Justicia integrada por 7 magistrados, constituir un órgano colegiado de gobierno central formado por un alcalde y 17 concejales que sería denominado Gran Alcaldía y cuya elección se llevaría a cabo mediante un sistema de listas registradas por los partidos políticos,¹⁷⁴ crear al menos 20 departamentos territoriales administrados por jefes de

¹⁷³ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por la senadora María de los Ángeles Moreno. Cámara de Diputados, LXI Legislatura*. Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/908-iniciativa-presentada-por-la-senadora-maria-de-los-angeles-moreno-el-23-de-marzo-de-2010> en junio de 2019.

¹⁷⁴ En este sistema de listas la primera persona registrada en la lista sería el candidato a alcalde de cada uno de los partidos, también cada partido tendría que registrar a nueve concejales, así al partido que ganara las elecciones también le corresponderían los nueve concejales. Adicionalmente habría ocho concejales distribuidos entre los demás partidos para sumar un total de 17.

departamento que a su vez dependerían de la Gran Alcaldía, integrar con el alcalde y todos los jefes de departamento un consejo consultivo de gobierno, por último, establecer dos niveles de representación vecinal: uno a nivel de colonia y el otro a nivel del departamento territorial.¹⁷⁵

Durante el mes de abril de 2010 Obdulio Ávila, en su calidad de presidente del PAN en el DF, dio a conocer que presentarían una iniciativa con el apoyo de la diputada federal de su partido Gabriela Cuevas, propusieron reconocer a la ALDF como Congreso Local para que legislara en ejercicio de facultades residuales, volver a tener municipios en lugar de delegaciones en los que se formarían cabildos con regidores y se marcarían nuevos límites territoriales, que la facultad de indultar a reos por delitos en el DF dejara de ser facultad del presidente y lo fuera del Jefe de Gobierno, permitir la participación de la ALDF en la aprobación de reformas constitucionales federales, que fuera la ALDF la encargada de aprobar la deuda pública, y de designar al Jefe de Gobierno sustituto o interino en caso de ser necesario, asimismo contemplaban conceder más autonomía al Instituto Electoral local, la Comisión de Derechos Humanos del DF y a la Contraloría General del DF, crear un parlamento metropolitano y convertir a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano fiscalizador.¹⁷⁶

En septiembre de ese mismo año, una iniciativa más fue presentada por un conjunto de legisladores federales de los partidos PRD, Convergencia y PAN. Esta fue realizada en colaboración con la Asamblea Legislativa del DF y con el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard; en esta propuesta la principal demanda era el reconocimiento pleno del DF como entidad federativa y su constitución propia para alcanzar la autonomía política que le permitiera decidir acerca de su régimen interior. Sostuvieron que el DF podría mantener simultáneamente su carácter de sede de los Poderes Federales y de capital de la República.

¹⁷⁵ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por la senadora María de los Ángeles Moreno. Cámara de Diputados, LXI Legislatura*. Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/908-iniciativa-presentada-por-la-senadora-maria-de-los-angeles-moreno-el-23-de-marzo-de-2010> en junio de 2019.

¹⁷⁶ Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el presidente del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal Obdulio Ávila, Cámara de Diputados, LXI Legislatura*. Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/135-hacia-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/909-propuesta-del-pan-capitalino-obdulio-avila-en-su-caracter-de-presidente-del-pan-df> en junio de 2019.

Acerca del órgano legislativo local se contempló que al menos dos quintas partes de los miembros del legislativo llegaran a su cargo gracias a la representación proporcional, que podría integrarse a la discusión y votación de reformas constitucionales, así como presentar iniciativas de ley y reformas ante el Congreso: además estaría facultado para ratificar los nombramientos de los magistrados y el procurador local, aprobar la deuda pública del DF y emitir su propia ley en esa materia.

En referencia al poder ejecutivo esta propuesta especificaba que no podría ser reelecto y en caso de falta absoluta de este, sólo el legislativo local podría designar al sustituto o interino. Se consideró desaparecer las delegaciones y sustituirlas por demarcaciones, el gobierno de cada una de estas se formaría por un concejo de gobierno; es decir, por un titular y un número de concejales en función de la cantidad de habitantes, todos los miembros del concejo serían electos popularmente y estarían 3 años en su cargo sin posibilidad de reelegirse y no existirían autoridades intermedias entre los concejos de gobierno y los poderes locales de la capital. El presidente conservaría la facultad de dirigir la fuerza pública en la entidad y los recintos sede de los poderes de la Unión serían de jurisdicción federal, pero las autoridades locales deberían coadyuvar para que la ciudad cumpliera sus funciones como capital de la República en cuanto a la residencia y funcionamiento de sedes diplomáticas y organismos federales, infraestructura y monumentos nacionales. Esta propuesta fue detenida después de ser turnada al Senado.

Para 2012 el tema de la reforma política para la Ciudad de México era recurrente por considerarse que sería “el avance indispensable y consecuente que permitiría reencauzar el proceso democratizador de la ciudad y consolidar las conquistas alcanzadas hasta nuestros días”.¹⁷⁷ En ese año de elecciones federales y de cambio de gobierno, la reforma política tuvo mucho impulso, por un lado desde la firma del pacto por México ya que ese “documento político contiene 95 acuerdos para reformar la Constitución de la República y las leyes [...] Uno de esos acuerdos consistió en convenir una reforma política de carácter constitucional para la Ciudad de México”.¹⁷⁸ Por otro lado, el impulso derivó del ofrecimiento que uno de

¹⁷⁷ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*, p. 11.

¹⁷⁸ Jaime Cárdenas Gracia (2017). "Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor*. Año XV, núm. 3, p. 35.

los candidatos a Jefe de Gobierno y posterior ganador del cargo, Miguel Ángel Mancera hizo durante su campaña electoral acerca de ejercer presión para lograr que la Ciudad de México tuviera su propia constitución política.

Ya como Jefe de Gobierno, en agosto de 2013, Mancera presentó al Congreso una iniciativa que retomó muchos de los puntos que habían sido comunes en las iniciativas presentadas a lo largo de la primera década de los 2000 y, por ende, reflejaba los esfuerzos y propuestas de los diferentes actores políticos tanto locales como nacionales. El objetivo era concretar la autonomía política del antiguo DF a través de la promulgación de la primera constitución política de la Ciudad de México y el estatuto de capitalidad, para tal labor se planteaba reformar alrededor de 50 artículos constitucionales, pero los que concentrarían los cambios más relevantes serían los siguientes: 40, 41, 43, 44, 71, 73, 76, 122, 124 y 135.

Para reforzar el proyecto del Jefe de Gobierno, miembros del PRD realizaron la presentación de tres iniciativas más en el mes de noviembre, también en 2013. La primera de ellas, revelada el día 20, fue suscrita por el grupo parlamentario del PRD en el Senado, estaba encaminada a establecer las bases para la convivencia de los poderes federales y los locales en el mismo territorio, planear los trabajos para la redacción y promulgación de la constitución local y transformar la naturaleza constitucional de la Ciudad de México para transitar del modelo de "Distrito Federal" al de "ciudad capital", con lo que se conseguiría la autonomía política para gozar legalmente de condiciones similares a las del resto de las entidades federativas y mantener el doble carácter de la Ciudad de México como capital del país y, al mismo tiempo, sede de los poderes de la Unión.¹⁷⁹ La segunda iniciativa estuvo a cargo de los senadores perredistas Layda Sansores San Román, Manuel Bartlett Díaz, Manuel Camacho Solís y Alejandro Encinas Rodríguez, quienes el 21 de noviembre de 2013 presentaron un documento en el que, además de contemplar el aspecto meramente político, pedían que en la reforma política de la Ciudad de México se tomara en cuenta la relación entre el gobierno y la sociedad, especialmente en lo que se refiere a derechos humanos y la participación ciudadana. La tercer iniciativa, en realidad fue una ampliación de la presentada

¹⁷⁹ Gaceta del Senado (2013). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política del Distrito Federal. Recuperada de http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/44981 en diciembre de 2018.

el 20 de noviembre, en ella el senador Mario Delgado Carillo proponía poner énfasis en la creación de un régimen metropolitano y en la seguridad pública, además de sugerir algunos procesos para conformar un congreso constituyente plural, participativo, democrático y legítimo que asegurara la representación y la posibilidad de participación de todos los ciudadanos capitalinos: asimismo planteó la idea de realizar un referéndum, para ratificar el proyecto constitucional.

Pese al número de iniciativas en el mismo año, el dictamen de la reforma política de la Ciudad de México tuvo que esperar dos años para por fin ser aprobada el 9 de diciembre de 2015 por la Cámara de Diputados, y seis días más tarde, el 15 de diciembre también por el pleno del Senado de la República.¹⁸⁰ Además de las discusiones en ambas cámaras, el proceso se enfrentó a otros obstáculos que, aunque no estaban directamente relacionados con la reforma influyeron en el aplazamiento de la aprobación.

El desgaste político por la aprobación y ejecución de las reformas estructurales impulsadas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, el proceso electoral intermedio de 2015 y la división de la izquierda mexicana y de la Asamblea legislativa del D.F. en dos partidos al separarse Andrés Manuel López Obrador del PRD y fundar un nuevo partido, el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) fueron factores que retrasaron el cumplimiento de lo establecido en el Pacto por México.¹⁸¹

La publicación de la reforma ocurrió el 29 de enero de 2016, con esto se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución general, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, se modificaron, en total, 52 artículos de la Carta Magna lo que significa “que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años”¹⁸² que en ese momento tenía de existencia la Constitución mexicana vigente.

¹⁸⁰ Félix Santana Ángeles, Iván Vega Millán y Alberto Galván Madrigal (2017). “La experiencia de archivo abierto en la Asamblea Constituyente” *Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional*, Vol. 11, Núm. 52, octubre, p. 8.

¹⁸¹ Enrique Rabell García (2017). “La reforma política de la Ciudad de México”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 36, pp. 264-265.

¹⁸² José María Serna de la Garza (2016). *El sistema Federal mexicano: trayectoria y características*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 23.

En los meses que siguieron se organizó la elección de quienes formarían la Asamblea Constituyente y se elaboró el proyecto de Constitución que el Jefe de Gobierno presentaría ante esta una vez instalada, pues era él la autoridad que contaba con la facultad exclusiva de elaborar y remitir el proyecto de Constitución que sería discutido y en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente.

2. Primera Constitución Política de la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2016 el Jefe de Gobierno Mancera llamó a la integración de un grupo redactor y a un grupo de asesores externos, para contribuir en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, este documento tendría la función de ser una base para el futuro trabajo de la Asamblea Constituyente. Ambos grupos se conformaron “de forma plural, con personalidades destacadas en diversos liderazgos sociales, especialidades y disciplinas. Actores civiles de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, urbanismo y medio ambiente, así como representantes de las universidades, la cultura, la ciencia jurídica y la política”.¹⁸³

El grupo redactor estaba conformado por 32 miembros, entre ellos además de políticos muy experimentados y comprometidos desde mucho tiempo antes con la realización de una constitución local como Porfirio Muñoz Ledo, Alejandro Encinas, Ifigenia Martínez y Cuauhtémoc Cárdenas, destacaba la participación de Lol Kin Castañeda, activista por los derechos de la comunidad LGBT; Enrique Fernández Fassnacht, exdirector del Instituto Politécnico Nacional (2014-2017) y exrector general de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) del 2009 a 2013; Aidé García Hernández, de la organización Católicas por el Derecho a Decidir; María Leoba Castañeda Rivas exdirectora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Miguel Concha Malo, padre y defensor de los derechos humanos; Marta Lamas, activista feminista; los escritores Guadalupe Loaeza y Juan Villoro; María Rojo, actriz y exdelegada de Coyoacán; Martha Sánchez Néstor, activista en pro de los derechos indígenas; y los reconocidos académicos Mauricio Merino Huerta y Alicia Ziccardi Contigiani. Entre los otros miembros menos

¹⁸³ Gobierno de la Ciudad de México. (2017). *Mi Constitución CDMX: razones y avances*, pp. 3-4.

conocidos había historiadores, arquitectos, abogados y expertos en materia electoral, por lo que, realmente, este grupo estaba muy nutrido en cuanto a los perfiles de sus integrantes.

Por otro lado, el grupo de asesores externos que apoyaba a los redactores tenía 20 miembros, a diferencia del grupo anterior, más diverso, este estaba principalmente compuesto de académicos, investigadores y exfuncionarios de alto nivel. Participaron Juan Ramón de la Fuente Ramírez, psiquiatra, exsecretario de salud (1994-1999) y exrector de la UNAM (1999-2007); Francisco Alanís, periodista; Mario Melgar y Ricardo Valero, ambos del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM; Roberto Eibenschutz, arquitecto y urbanista; Arturo Menchaca, físico; Julia Carabias, bióloga; los economistas Carlos Mancera, Jesús Reyes Heróles, Rolando Cordera y Luis de la Calle; los expertos en derecho Miguel Carbonell y Raúl Contreras; Roberto Tapia Conyer, médico y especialista en políticas de salud; Hilda Trujillo Soto, experta en cultura; Raúl David Vázquez, comunicador; Jorge Islas, ex abogado general de la UNAM; Salvador Vega y León, exrector de la UAM (2013-2017); José Woldenberg, exconsejero presidente del INE; y Ángeles Mastretta, escritora y periodista.¹⁸⁴

Históricamente las constituciones tuvieron su origen en la búsqueda de “inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas”.¹⁸⁵ Para lograr esto era necesario establecer reglas claras y generales en las que estuvieran condensadas la voluntad y la soberanía del pueblo, por este motivo aunado a las opiniones, ideas y asesorías de los conjuntos antes mencionados se tomaron en cuenta los resultados de una consulta sobre la reforma política y los contenidos que debería tener la primera constitución local, esta consulta se realizó a través de la página electrónica del gobierno capitalino y podían participar todos los ciudadanos; además se organizaron foros y “más de 500 reuniones con organizaciones de la sociedad, entre ellas: movimientos populares, sindicatos, empresarios, pueblos y comunidades indígenas, barrios originarios,

¹⁸⁴ Comunicación Social CDMX (2016, 21 de abril). *Presentan a grupo de asesores para la elaboración del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México*. Recuperado en mayo de 2019 de <http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/presentan-grupo-de-asesores-para-la-elaboracion-del-proyecto-de-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico>.

¹⁸⁵ José María Serna de la Garza (2016). *El sistema Federal mexicano: trayectoria y características*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 9.

asociaciones de trabajadores no asalariados, defensores de derechos humanos y grupos de atención prioritaria”.¹⁸⁶ Con esto se pretendió que, pese a que fuera el Jefe de Gobierno quien conservara la facultad exclusiva de la redacción y presentación del proyecto, el contenido tuviera una "visión transversal desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, diseño universal, derecho a la ciudad, participación ciudadana y derecho a la buena administración".¹⁸⁷

Otro factor importante que se tomó en cuenta fue el histórico, ya que como se ha explicado a lo largo de este trabajo, hay demandas de larga data como la autonomía política y la coexistencia de distintos órdenes de gobierno en el mismo territorio que han sido retomadas y convertidas en la columna vertebral de la reforma, a manera de que fuera un reflejo tanto de "una síntesis de aspiraciones y demandas expresadas a lo largo de los años, así como de los avances alcanzados en la ciudad desde que ésta comenzó a elegir a sus gobernantes en 1997".¹⁸⁸

El proyecto de constitución se presentó el 15 de septiembre de 2016, mismo día en que se instaló la Asamblea Constituyente, para la que previamente, el 5 de junio de 2016, habían sido electos algunos de los integrantes ya que la fórmula para su conformación estableció que de los 100 miembros solamente 60 serían determinados mediante el principio de representación proporcional, los otros 40 serían designados de la siguiente forma: 14 por el Senado, 14 por la Cámara de Diputados, seis por el ejecutivo federal (en ese momento Enrique Peña Nieto), y los restantes seis por el ejecutivo local vigente (Miguel Ángel Mancera).¹⁸⁹

En la elección no sólo pudieron participar los partidos políticos sino también candidatos independientes. En total se emitieron “2,145,655 votos; los partidos obtuvieron el 83.7% de la votación total, los Candidatos Independientes el 8.24%, y el porcentaje restante se refiere a los votos nulos”.¹⁹⁰ Este proceso estuvo organizado por el Instituto Nacional

¹⁸⁶Gobierno de la Ciudad de México. (2017). *Mi Constitución CDMX: razones y avances*, p. 4.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁸ *Ídem.*

¹⁸⁹ Secretaría de gobernación (2016, 29 de enero). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México en *Diario Oficial de la Federación*.

¹⁹⁰ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). *Elección del Constituyente en la Ciudad de México*, p. 10.

Electoral (INE), en él se gastaron “más de 500 millones de pesos, de los cuales una parte importante se destinó al financiamiento de los partidos y candidatos independientes —a los partidos se destinaron 101 498 771 pesos—. El único partido que se negó a recibir recursos por concepto de financiamiento público fue Movimiento Regeneración Nacional”.¹⁹¹

Con los porcentajes obtenidos, de acuerdo con el principio de representación proporcional, correspondían 56 constituyentes a los partidos políticos y cero a los candidatos independientes pues ninguno de los 21 registrados logró reunir por sí solo el número de votos necesarios para obtener un lugar en la asamblea. Dado que aún faltaban cuatro miembros para llegar a los 60 que debían haber sido electos, estos últimos cuatro lugares fueron determinados por el principio de resto mayor¹⁹²; combinando ambos principios de distribución electoral Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) obtuvo 22 lugares, el PRD 19, el PAN siete, el PRI cinco, el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Encuentro Social (PES) dos cada uno, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Movimiento Ciudadano (MC) un lugar cada uno, y finalmente, gracias a la aplicación del resto mayor el candidato independiente Ismael Figueroa Flores fue el único que logró formar parte de la Asamblea Constituyente.¹⁹³

Los designados por la Cámara de Diputados fueron cuatro del PRI, tres del PAN, dos del PRD, uno del PVEM, uno de MORENA, uno de MC, uno del PANAL y uno del PES; mientras que los de la Cámara de senadores fueron seis del PRI, cinco del PAN, dos del PRD y uno del PVEM.

El presidente Peña nombró a Manuel Enrique Díaz Infante, exdelegado en Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón por el PRI; Augusto Gómez Villanueva que fue líder de la Confederación Nacional Campesina, senador, diputado y embajador en Italia y Nicaragua; Fernando Lerdo de Tejada, abogado y exvocero de la presidencia de Zedillo; María Beatriz Pagés Llergo Rebollar, exdiputada; Claudia Pastor Badilla quien fue magistrada de la sala

¹⁹¹ Jaime Cárdenas Gracia (2017). "Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor*. Año XV, núm. 3, p. 37.

¹⁹² Este tipo de fórmula de distribución de escaños utiliza el número de votos no utilizados en los cargos ya repartidos. Se inicia determinando la cuota electoral que dará acceso a un escaño, posteriormente, se reparten tantos escaños como el número de veces que la cuota electoral cabe en el número total de votos recibidos por cada lista, si después de eso aún sobran votos, pero son insuficientes para llegar a la cuota electoral se aplica entonces la fórmula de resto mayor.

¹⁹³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). *Elección del Constituyente en la Ciudad de México*, p. 12-13.

regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Claudia Aguilar Barroso, abogada. Finalmente los designados por el Jefe de Gobierno, Miguel Mancera, fueron Clara Jusidman, ex secretaria de Desarrollo Social del DF (1998-2000); Ana Laura Magaloni Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas; Olga Sánchez Cordero exministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1995-20015); Porfirio Muñoz Ledo, en ese entonces miembro del Partido del Trabajo (PT); Alejandro Encinas, ex Jefe de Gobierno capitalino por el PRD (2005-2006) y Alejandro Chanona, doctor en ciencia política e investigador miembro de MC.

Cuadro 2
Composición del Congreso Constituyente de la Ciudad de México

	Elecciones	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Ejecutivo federal	Ejecutivo local	Total
PRI	5	4	6	4	-	19
PAN	7	3	5	-	-	15
PRD	19	2	2	-	1	24
PANAL	2	1	-	-	-	3
PVEM	1	1	1	-	-	3
MC	1	1	-	-	1	3
MORENA	22	1	-	-	-	23
PES	2	1	-	-	-	3
PT	-	-	-	-	1	1
Independiente o sin partido	1	-	-	2	3	6
TOTAL	60	14	14	6	6	100

FUENTE: Elaboración propia con información de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). *Elección del Constituyente en la Ciudad de México*, pp. 12-15.

A pesar de que, en gran medida, la intención y el discurso en torno a la reforma política de la Ciudad de México se encaminaban a la democratización y la autonomía respecto a los poderes federales, el 40% de los constituyentes no fueron elegidos por los habitantes del DF sino designados en su mayoría por instituciones del orden federal, lo que les permitió influir de manera importante.

La forma que se determinó para la integración de la Asamblea favoreció que la composición final fuera poco fiel a la voluntad que mostraron los resultados de la elección, por ejemplo, “ocasionó que, aunque Morena obtuvo el mayor número de votos, [...] en las

designaciones directas el PRI sumara a experimentados políticos y les diera el mismo poder,”¹⁹⁴ o al menos un poder de magnitud similar al aumentar de siete constituyentes, que había ganado en la elección, a 19 gracias a las designaciones del Congreso y del presidente que en su mayoría fueron para personajes priístas, mientras MORENA ganó 22 de sus 23 asambleístas gracias a los votos de los capitalinos. Al final el partido que más presencia tuvo en la Asamblea constituyente fue el PRD, que con la elección sólo obtuvo 19 puestos, pero con las designaciones logró llegar a 24.

Una vez instalada la Asamblea, el 20 de septiembre se comenzaron a conformar los órganos de gobierno de la misma: la Comisión Redactora del Reglamento Interno, la Mesa de Consulta y la Mesa Directiva, para la integración de esta última se presentaron a votar 88 de los 100 diputados constituyentes para elegir a los siete miembros, incluido su presidente, Alejandro Encinas Rodríguez. Posteriormente se aprobó la designación de los titulares de los órganos auxiliares: la Secretaria Parlamentaria, la Secretaria de Servicios Administrativos, la Coordinación de Comunicación Social y la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto¹⁹⁵

La Asamblea Constituyente estaba organizada en ocho comisiones, mismas que venían predeterminadas en el proyecto que presentó el Jefe de Gobierno.¹⁹⁶ Dos de estas comisiones fueron presididas por MORENA, tres por el PRD, una por el PAN y dos por el PRI.¹⁹⁷

Cuadro 3
Partidos a cargo de las diferentes comisiones de la Asamblea Constituyente

Comisión	Presidente	Partido
Principios generales	Enrique Jackson	PRI
Carta de derechos	Marcela Lagarde	PRD

¹⁹⁴ Sara Pantoja (2017, 7 de febrero). "La Constitución capitalina, un parto con dolor". *Proceso*. Recuperado el 9 de mayo de 2018 de <https://www.proceso.com.mx/473373/la-constitucion-capitalina-parto-dolor>.

¹⁹⁵ Félix Santana Ángeles, Iván Vega Millán y Alberto Galván Madrigal (2017). "La experiencia de archivo abierto en la Asamblea Constituyente" *Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Vol. 11, Núm. 52, octubre*, p. 8.

¹⁹⁶ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016) Iniciativas Presentadas por Legisladores. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/iniciativa02.html> el 27 de mayo de 2019.

¹⁹⁷ Cinthya Stettin (2018, 18 de octubre). "Se instalan las 8 comisiones de la Asamblea Constituyente". *Milenio*. Recuperado en agosto de 2019 de <https://www.milenio.com/estados/se-instalan-las-8-comisiones-de-la-asamblea-constituyente>.

Desarrollo sostenible y planeación democrática	Enrique Provencio	PRD
Ciudadanía, ejercicio democrático y régimen de gobierno	Raúl Bautista	MORENA
Poder judicial, procuración de justicia, seguridad ciudadana y organismos constitucionales autónomos	Manuel Díaz Infante	PRI
Alcaldías	Gabriela Cuevas Barrón	PAN
Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes	Mardonio Carballo	MORENA
Buen gobierno, combate a la corrupción y régimen de responsabilidades de los servidores públicos	Armando Ríos Piter	PRD

FUENTE: Elaboración propia con información de Cinthya Stettin (2018, 18 de octubre). "Se instalan las 8 comisiones de la Asamblea Constituyente". *Milenio*. Recuperado en agosto de 2019 de <https://www.milenio.com/estados/se-instalan-las-8-comisiones-de-la-asamblea-constituyente>.

La Asamblea Constituyente funcionó de acuerdo con el modelo de parlamento abierto, que es un “estilo de representación e interacción a través de parámetros democráticos, de probidad, transparencia y rendición de cuentas, así como de difusión en lenguaje ciudadano y de incorporación de mecanismos de participación,”¹⁹⁸ lo cual se tradujo en que “todas las sesiones del Pleno fueron grabadas y transmitidas por el canal de televisión del Congreso, y abrió la posibilidad de atender a los cientos de ciudadanos que presentaron propuestas por escrito y oralmente ante cada una de las comisiones de trabajo”.¹⁹⁹

En total se celebraron 21 sesiones plenarias durante el periodo de trabajo de la Asamblea, en ellas se consideraron las 544 iniciativas provenientes de los miembros constituyentes de los distintos grupos parlamentarios y 978 propuestas de ciudadanos.²⁰⁰

Si bien hubo participación de los habitantes en este proceso, a pesar de que en muchos casos se limitan solo a emitir su voto, el protagonismo e impulso de los cambios y contenidos de la constitución de la ciudad continuaron recayendo sobre todo en los diputados locales.

¹⁹⁸ María del Carmen Nava Polina (2018, 5 de marzo). *Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Recuperado en mayo de 2019 <http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>.

¹⁹⁹ Bertha Elena Luján Uranga (2017). "Una Constitución para la Ciudad de México". *El Cotidiano*, núm. 203, mayo-junio, p. 95.

²⁰⁰ Gobierno de la Ciudad de México (2017). *Mi Constitución CDMX: razones y avances*, p. 7.

La baja participación general de los capitalinos en los asuntos públicos puede ser explicada, en parte, por los límites mismos de los mecanismos, por la supremacía de poderes fácticos frente a los que los ciudadanos son casi impotentes; así como por un desprestigio generalizado hacia la política y las instituciones de los tres órdenes de gobierno a partir del contacto que todos los días los habitantes de la ciudad tienen con sus problemas sin resolver como la seguridad, la pobreza, el acceso a servicios básicos, la corrupción, la movilidad, la contaminación, entre otros; así como por la primacía de otras prioridades que los ciudadanos anteponen al involucramiento en los asuntos públicos, por ejemplo, las actividades relacionadas con sus necesidades más inmediatas o el sustento.

Regresando al proceso constituyente, el número de sugerencias total fue elevado, pero se criticó que durante la cobertura de las actividades “las propuestas ciudadanas y de las y los propios diputados no tuvieron trascendencia pública. Los medios de comunicación que cubrían la fuente de la Asamblea Constituyente generalmente destacaban lo anecdótico por encima de lo importante. Los contenidos del proyecto del Jefe de Gobierno y las iniciativas ciudadanas y de diputadas y diputados fueron desconocidas y jamás problematizadas masiva y seriamente por las y los habitantes de la ciudad”.²⁰¹

El 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente aprobó la primera Constitución Política de la Ciudad de México, misma que ninguna autoridad podía modificar o vetar. Con ello se logró materializar la autonomía política de la Ciudad de México al permitir que determinara lo concerniente a su régimen interior de gobierno y sus decisiones fundamentales por sí misma. Pocos días después, el 5 de febrero, la Constitución fue publicada en la Gaceta Oficial de la ciudad, pero entraría en vigor hasta el 17 de septiembre del 2018, salvo lo que se refiere a la materia electoral y demás disposiciones expresamente definidos en los artículos transitorios.²⁰²

La constitución particular de la Ciudad de México y la existencia de su propio gobierno, así como en el caso del resto de los estados, garantiza el respeto y atención a sus

²⁰¹ Jaime Cárdenas Gracia (2017). "Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor*. Año XV, núm. 3, p. 37.

²⁰² Bertha Elena Luján Uranga (2017) "Una Constitución para la Ciudad de México". *El Cotidiano*, núm. 203, mayo-junio, p. 94.

peculiaridades, a sus ideas y a su propia concepción del desarrollo humano, urbano, tecnológico, económico, cultural, político y social al que aspiran los capitalinos y sus autoridades.

Como era de esperarse la Constitución trajo muchos cambios, en ella se planteó una renovación institucional que no generara costos excesivos a la ciudad porque la mayoría de los organismos contemplados ya existían, pero cambiaron su denominación, naturaleza y facultades para que fueran coherentes con los principios y derechos incluidos en la Constitución.

Las delegaciones políticas desaparecieron y fueron sustituidas por demarcaciones territoriales que, después de la reforma, se convirtieron en la base de la división territorial y de la organización política de la Ciudad de México, además del orden de gobierno más próximo a la población.²⁰³ Cada una de las 16 demarcaciones quedó a cargo de su respectivo órgano político-administrativo denominado alcaldía, integrado por un alcalde o alcaldesa y un concejo,²⁰⁴ electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años. Las alcaldías tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las siguientes materias: gobierno y régimen interior; obra pública y desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad; vía pública; espacio público; seguridad ciudadana; desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección al medio ambiente; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.²⁰⁵

También se contempló la creación de un cabildo para la Ciudad de México, presidido por el Jefe de Gobierno y conformado por los alcaldes de cada una de las demarcaciones, este funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión

²⁰³Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 52.

²⁰⁴ El número de concejales que integren este Concejo en cada alcaldía no podrá ser menor de 10 ni mayor de 15; serán electos por la fórmula mixta prevista para los ámbitos federal y de los estados, que es de 60% por el principio de mayoría relativa y 40% por el principio de representación proporcional; ningún partido político podrá contar con más de 60% de los concejales. Jacqueline Peschard (2016). *La Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 14.

²⁰⁵Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018 artículo 53.

del Gobierno de la Ciudad de México. El Cabildo de la Ciudad de México tiene las siguientes funciones: establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública de la ciudad y de las demarcaciones territoriales; opinar sobre los proyectos de iniciativas de ley y de cualquier otra norma que promueva el Jefe de Gobierno y que tengan un impacto en el ámbito específico de las demarcaciones; acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios, y otras actividades de interés para la ciudad; acordar inversiones respecto a las obras y acciones que realice el gobierno de la ciudad en las demarcaciones; opinar y proponer los proyectos de obra de los fondos metropolitanos; establecer la política hídrica de la capital; adoptar acuerdos en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito; fomentar el intercambio de experiencias en cuanto a la administración de las alcaldías con la finalidad de hacerlas más eficientes; fungir como instancia de deliberación y acuerdo sobre políticas de ingreso y gasto público; establecer esquemas de coordinación entre alcaldías, así como entre éstas y la administración pública; proponer alternativas de conciliación para solucionar las controversias que en el ejercicio de la función pública; y acordar las acciones complementarias para su adecuado funcionamiento, así como para el cumplimiento de los acuerdos que adopte.²⁰⁶

Respecto a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas, el texto de la nueva Constitución les otorga reconocimiento como sujetos de derecho público y pretende garantizar sus derechos colectivos, así como la autonomía para sus gobiernos, el derecho a la consulta sobre sus tierras, territorios y recursos; y también establece el derecho a la consulta sobre cualquier acto administrativo o legislativo que les afecte.²⁰⁷

Entre las múltiples cosas que hacen única a la Constitución de la Ciudad de México la característica quizá más importante es que cuenta con el régimen de capitalidad, es decir, se establece el doble carácter de capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, así como las medidas para la colaboración y relación entre los poderes federales y locales para que cada uno pueda funcionar adecuadamente; también se asegura el cuidado de las representaciones diplomáticas, así como de los bienes inmuebles y patrimonio de la

²⁰⁶Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 54.

²⁰⁷ *Ibid.*, artículos 58 y 59.

Federación asentados en el territorio de la ciudad, además de contemplar la existencia de un fondo de capitalidad que deberá recibir de la Federación, en su carácter de sede de los Poderes de la Unión.²⁰⁸

En términos formales, la Constitución local es tan innovadora y progresista como la ciudad misma. Es muy amplia en cuanto a derechos pues plantea el derecho de los capitalinos a la memoria, a la verdad y a la justicia por hechos del pasado; a la muerte digna; al libre ejercicio del periodismo, la disidencia y el pensamiento crítico; a la protesta social; a acceder a la información, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio; a votar y también a ser votado si se es capitalino en el extranjero; al acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; al uso médico y terapéutico de la marihuana; a un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras; al uso y disfrute del espacio público, al tiempo libre y a la convivencia social; al acceso a internet en el espacio público; prevé normas sobre resiliencia y medidas efectivas contra el calentamiento global así como de protección animal.

Todo lo contemplado en la Constitución tiene una justificación para tener su lugar ahí; sin embargo, para que muchos de estos derechos y principios se traduzcan en prácticas reales no basta con que hayan quedado ya plasmados en la Constitución.

Es importante mencionar también que la Constitución cumple no sólo con la función de pacto social como cualquier otra, sino que especialmente en el caso de la Ciudad de México sirve para llenar vacíos legislativos, lo cual es muy importante ya que esos vacíos son espacios que en algún momento podrían ser favorables para que se den comportamientos autoritarios o exista un resurgimiento de las facultades metaconstitucionales.

3. Facultades y competencias contenidas en la primera Constitución Política de la Ciudad de México respecto del Presidente de la República.

Con la reforma política de la Ciudad de México, en total, se modificaron “52 artículos constitucionales en los que se pone de manifiesto el carácter autónomo de la entidad federativa que hoy es la CDMX; se cambiaron las referencias a "los estados y el Distrito

²⁰⁸Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 68.

Federal" por el término genérico de "entidades federativas", y se sustituyó Distrito Federal por Ciudad de México”.²⁰⁹

Para los fines de este trabajo es particularmente importante observar e identificar los cambios que implicó la Constitución respecto a las facultades del presidente, por ello se enlistan algunas atribuciones del ejecutivo federal contenidas en distintos documentos que han regido la capital a lo largo de su historia en el siglo XX y lo que va del XXI, y se contrastan con cómo son ahora que la Ciudad de México puede decidir acerca de su régimen interior sin la intromisión excesiva de los poderes de la Unión.

Dentro del artículo 89 de la Constitución general, antes revisado, destacan tres facultades que el presidente tenía sobre la capital; en realidad no todas estas fueron modificadas por la aplicación de la reforma de 2016, pues ya desde 1996 la Carta Magna empezó a contemplar la elección mediante voto popular del ejecutivo local, pero es importante considerarla en esta parte porque reafirma ese mecanismo mediante la Constitución capitalina y retira del control del ejecutivo federal la que todavía conservaba, la del indulto a los reos de la Ciudad de México.

Cuadro 4
Comparación entre las facultades respecto a la Ciudad de México contenidas en el artículo 89 original de 1917 y la primera Constitución local

1917 (Art. 89)	2017
Nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal.	Ya no se denomina “Gobernador del DF” al ejecutivo local sino “Jefe de Gobierno” y se elige por votación universal, libre, secreta y directa; este no podrá durar en su encargo más de seis años y entrará en funciones el 5 de octubre del mismo año en el que haya sido electo. ²¹⁰
Nombrar y remover libremente al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios	Formalmente, ya no se contempla la existencia de la procuraduría ni del procurador para la capital, ahora, la

²⁰⁹ Jacqueline Peschard (2016). *La Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 6.

²¹⁰ Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 32.

	Constitución local establece que habrá una Fiscalía General de Justicia para la Ciudad de México; su encargado, el fiscal, durará cuatro años en el puesto y será electo por mayoría calificada del Congreso a propuesta de un nuevo elemento, el Consejo Judicial Ciudadano. ²¹¹
Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.	Esta facultad fue suprimida el 29 de enero de 2016, día en que se aprobó la reforma política para la Ciudad de México. En la actualidad, el presidente solamente puede conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

FUENTE: Elaboración propia con información de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> y Constitución política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018.

Otros de los documentos que rigieron la organización política de la capital fueron las distintas Leyes Orgánicas, en ellas se reiteraba la atribución del presidente que le permitía nombrar y remover a la máxima autoridad de la ciudad, por ello no se contempla en la siguiente tabla, en cambio se exponen otras distintas.

Acerca de la ley de 1928 destacan los puntos en donde se establece que no sólo en la designación del Jefe del Departamento del DF intervenía el Presidente de la República, pues de manera indirecta también nombraba y removía a los encargados de las delegaciones políticas. Además, también intervenía para resolver diferencias entre las distintas figuras que participaban en las decisiones del DF.

Cuadro 5
Comparación de la primera Ley orgánica del Distrito Federal y la Constitución de la Ciudad de México

1928	2017
Art. 33 Los delegados serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento con	La figura de delegado desapareció, hoy las unidades territoriales en que se divide la

²¹¹Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 44.

la aprobación del Presidente de la República.	ciudad están a cargo de un alcalde y un concejo, ambos elegidos mediante el voto popular. ²¹²
Art. 94. El ejecutivo federal resolverá las discrepancias entre el Jefe de Departamento, los delegados y consejos consultivos de la capital.	En la nueva constitución ya no se prevé que el presidente tenga que resolver los conflictos entre el gobierno de la ciudad y las ahora Alcaldías, y en lugar de los consejos consultivos actualmente hay un consejo ciudadano cuyas funciones son consultivas y de vigilancia del gobierno local.

Antes de la constitución política de la ciudad, el documento rector fue el Estatuto de Gobierno, en el que ya se podían ver reflejados algunos avances en cuanto a la autonomía capitalina, pero aun así persistían facultades que ejecutaba el presidente como las que se mencionan a continuación:

Cuadro 6
Comparación entre las facultades respecto a la Ciudad de México contenidas en el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y la primera Constitución local

Estatuto del Gobierno del DF²¹³	Constitución de la Ciudad de México
Art. 32-I. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato.	En caso de falta absoluta de la o el Jefe de Gobierno, en tanto el Congreso nombra a quien lo sustituya, la o el Secretario de Gobierno asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Cuando la falta absoluta de la o el Jefe de Gobierno ocurriese en los cuatro primeros años del período respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones, con la asistencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, se

²¹²Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 53.

²¹³ Reformado en 1997.

	constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de dos terceras partes de las y los diputados presentes, una o un Jefe de Gobierno interino, en los términos que disponga la ley. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección de la o el Jefe de Gobierno que deba concluir el período respectivo. ²¹⁴
Art. 32-II. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal	Ahora esa facultad compete al Jefe de Gobierno, los diputados locales, al Congreso de la Ciudad de México, a las alcaldías, al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a los ciudadanos y a los organismos autónomos. ²¹⁵
Art. 32-III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.	Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos es actualmente una facultad del poder ejecutivo local. ²¹⁶
Art. 33. El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la ciudad.	No se establece ya que sea el presidente quien determine lo que se habrá de hacer, sino que se implementen mecanismos de coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción de la ciudad ante una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales. ²¹⁷
Art. 34.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del	La primera constitución local instituye que es competencia del Jefe de Gobierno dirigir las instituciones de seguridad ciudadana de

²¹⁴Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018, artículo 32.

²¹⁵ *Ibid.*, artículo 30.

²¹⁶ *Ibid.*, artículo 32.

²¹⁷Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018 artículo. 16.

<p>servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p>	<p>la entidad, así como nombrar y remover libremente a la persona servidora pública que ejerza el mando directo de la fuerza pública.²¹⁸</p>
---	---

Como puede verse, con las sucesivas reformas paulatinamente se han ido limitando las facultades del Presidente de la República principalmente las relacionadas con la designación de personas que ocupaban puestos clave, como el ejecutivo local o el procurador de justicia.

Es importante también tomar en cuenta que prácticamente todo el tiempo en que el régimen de partido hegemónico tuvo vigencia, el poder legislativo no pudo ser considerado como independiente pues estaba mayoritariamente conformado por miembros del PRI, es decir, en última instancia controlado por el Presidente de la República en turno. Por lo tanto, el ejecutivo federal, indirectamente, a través de ambas cámaras tenía manera de ampliar su influencia y sus facultades lo que significa que cada atribución que el Congreso de la Unión pierde respecto a la capital también suma a la autonomía de esta frente a la institución presidencial.

Con la aprobación de la reforma política el Congreso perdió la facultad de emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, porque en su lugar habría una Constitución Política local. Dado que en adelante también habría poderes locales se contempló que el Congreso expidiera leyes para la coordinación entre estos y los poderes federales. El Senado, por su parte, perdió su facultad de nombrar a quien sustituya a la o el titular de la jefatura de gobierno en caso de remoción.

4. Ingresos federales de la Ciudad de México (participaciones y aportaciones)

Las nuevas facultades relacionadas con los recursos económicos también son sumamente importantes pues son una fuente de poder y control. El Congreso de la Unión, cada año al

²¹⁸*Ibid.*, artículo 32.

aprobar el presupuesto de egresos de la federación, seguirá determinando una parte de los recursos para apoyar a la Ciudad de México en cuanto a su carácter de capital de la República; adicionalmente el artículo 21 de la Constitución local, en el primer punto de su apartado B, indica que la hacienda pública de la ciudad también estará compuesta por las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la capital, así como por las participaciones, aportaciones y transferencias de origen federal.

Los recursos federales que son distribuidos entre las entidades federativas y municipios (o en el caso de la Ciudad de México, demarcaciones territoriales) representan una parte fundamental de los ingresos totales de estos órdenes de gobierno. Dichas transferencias se clasifican principalmente en dos tipos, participaciones y aportaciones.

Las participaciones no están condicionadas, son de libre administración hacendaria y se canalizan por medio del ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación. Representan una parte importante del gasto de la federación; en 2016 significaron el 12.9% del neto total. El monto que se asigna a cada estado, en este caso, se calcula en función del desempeño de cada economía local, expresado en la recaudación federal participable y en la producción de gas y petróleo.²¹⁹ Este tipo de recurso tiene “como destino principal la cobertura presupuestal de las necesidades de gasto corriente que requiere la operación de los gobiernos estatales y municipales (servicios personales y recursos materiales), y en menor medida pago de deuda y obra pública”.²²⁰

Por otro lado, las aportaciones son transferencias que tienen un uso condicionado, se distribuyen a través del ramo 33 y su repartición está sujeta al cumplimiento de los objetivos para los que se destinan.²²¹ Tales objetivos son fundamentalmente las necesidades de gasto del ámbito social, como son los sectores de educación, salud, asistencia social e infraestructura básica.²²²

²¹⁹ Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, p. 7-8.

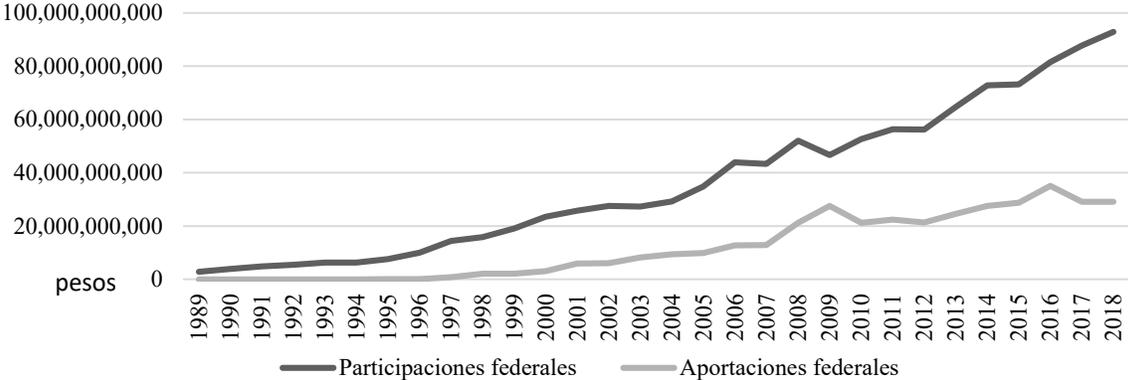
²²⁰ *Ibid.*, p. 12.

²²¹ Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, p. 7.

²²² *Ibid.*, p. 11.

Como puede verse en la siguiente gráfica, a lo largo de las tres últimas décadas la Ciudad de México ha ido progresivamente recibiendo cada vez montos mayores a través de estos rubros.

Cuadro 7
Participaciones y aportaciones federales para la Ciudad de México



FUENTE: Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2018). Recuperada en septiembre de 2019 de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf.

De acuerdo con la información de las cuentas públicas estatales, en 2016 las participaciones y aportaciones federales “significaron en promedio el 84.1% de los ingresos estatales. Por su parte, los ingresos propios derivados de sus sistemas fiscales representaron

el 15.7%, y otras fuentes, el 0.2%”.²²³ Estas cifras indican que los estados y municipios tienen una relación de enorme dependencia con el orden federal, no sólo en los ámbitos político y jurídico, sino también en el plano económico; sin embargo, no todas las entidades dependen en la misma medida de este tipo de recursos.

[...] en 17 entidades las transferencias federales representan más del 90.0% de sus ingresos totales; existe otro grupo de 6 entidades en donde significan entre el 85.0% y un 90.0%. La menor dependencia respecto de las transferencias federales se presenta en los casos de la Ciudad de México con el 50.0%, Chihuahua con 76.0% y Nuevo León con el 78.7%. Si no se considera la Ciudad de México, las transferencias federales representaron en ese año el 88.0% de los ingresos totales de las 31 entidades federativas, sin incluir los recursos provenientes de financiamiento.²²⁴

Cuadro 8
Comparación del porcentaje de los ingresos de la Ciudad de México que representan en conjunto las participaciones y aportaciones federales.

Año ²²⁵	1989	2018
Total de ingresos	\$ 5,108,654,000.00	\$ 232,997,023,500.00
Participaciones federales	\$ 2,808,792,000.00	\$ 92,818,767,000.00
Aportaciones federales	\$ 223,000.00	\$ 29,061,304,000.00
Total participaciones y aportaciones	\$ 2,809,015,000.00	\$ 121,880,071,000.00
Porcentaje	54.99%	52.31%

FUENTE: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2018). Recuperada en septiembre de 2019 de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf.

Con base en la tabla anterior se puede observar que el monto de las participaciones fue aproximadamente 33 veces más grande en 2018 de lo que era en 1989, lo cual podría ser una señal de que el desempeño de la economía de la Ciudad de México ha ido mejorando a un ritmo más o menos constante durante los últimos 30 años. Sumados ambos tipos de recursos, participaciones y aportaciones representan un porcentaje del total de los ingresos locales cercano al 50 tanto en ambos años, por lo que puede decirse que el crecimiento en los montos de ambos rubros que se destinan a la capital no significa que a la par haya aumentado también la dependencia de los recursos federales sino que esta se ha estancado, desde hace al menos tres décadas, en un nivel que aunque es el más bajo a nivel nacional sigue siendo

²²³ *Ibid.*, p. 9.

²²⁴ Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, p. 9-10.

²²⁵ Se hace la comparación entre estos años por ser 1989 el año más antiguo del que el INEGI muestra cifras de los ingresos de la Ciudad de México, y 2018, por ser el año más reciente del que se tienen datos.

muy alto pues representa prácticamente la mitad de los ingresos anuales de la Ciudad de México.

Dado que la constitución local entró en vigor hace poco tiempo, apenas en septiembre de 2018, es difícil ya contar con información que permita saber si la autonomía de la ciudad se extenderá al ámbito de los ingresos económicos.

IV. La constitución política de la Ciudad de México dentro del federalismo mexicano

En este último capítulo se presentan tres apartados. En el primero se expone la teoría básica sobre el federalismo, sus características en general, sus diferencias respecto a otras formas de organización política y su origen. Así mismo, se hace un repaso por la construcción de México como federación y se trata de explicar las propiedades que la variante mexicana ha ido adquiriendo desde sus inicios de vida independiente hasta el presente.

En el segundo apartado se realiza un recuento de algunos elementos y ejemplos de cambios que poco a poco han ido disminuyendo el poder presidencial al poner límites mediante elementos formales como reformas, leyes, pero también gracias a movimientos sociales y cambios culturales. De la misma forma, se analiza cómo el proceso descentralizador y democratizador llegó a un punto en el que finalmente fue posible concretar la anhelada reforma política de la Ciudad de México en 2016.

Por último, la tercera parte trata sobre la importancia de la autonomía de la ciudad, y se describen dos de los elementos que establece la primera constitución local y que son ejemplo de la ampliación de esa autonomía, por un lado, las alcaldías, y por el otro el régimen de capitalidad.

1. Federalismo

Como ya se había mencionado en el primer capítulo de este trabajo, desde el inicio de su vida independiente, México adoptó la forma de una república representativa y federal. Si bien no existe una sola forma de definir al federalismo, debido a que puede ser abordado desde varias dimensiones, todas estas coinciden en que el federalismo se caracteriza por la asociación de diferentes territorios mediante un pacto que otorga a cada uno de los estados miembros “su

propia porción de soberanía, delimitación jurisdiccional, constitución y leyes estatales, y conservar prerrogativas exclusivas que le reconoce el pacto federal,”²²⁶ por lo que puede considerarse entonces que el elemento principal que identifica al federalismo es el reparto de competencias entre el centro y las partes que lo integran, las cuales, a pesar de “transferir a la federación parte de la soberanía, conservan el derecho de autodeterminarse; pues ceder parte de la soberanía de los estados no implica negar o perder los derechos y la existencia de ellos”.²²⁷

El federalismo existió primero como práctica y después como concepto ya que los primeros ejemplos de territorios que se aliaron sin perder cada uno su autonomía surgieron en la antigüedad.

Algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. [...] Se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo dado que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.²²⁸

Sin embargo, el federalismo es entendido en nuestros días y en nuestra Constitución como un “sistema de gobierno que combina los principios de autogobierno y gobierno compartido entre distintos estados sujetos a una Constitución suprema que representa su unión indisoluble en un solo Estado nacional”.²²⁹ Esta concepción deriva del federalismo moderno de origen estadounidense.

Después de la independencia de los Estados Unidos de América en 1776, los territorios que habían sido colonias se convirtieron cada una en estados y los súbditos de la Corona Británica en América pasaron a ser ciudadanos que formaron la Confederación de los Estados Unidos para lo cual suscribieron en un principio los "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua"; este pacto unos años después se transformaría en la

²²⁶ Juan Carlos Vázquez Elizarrarás (2010). *La política comparada ante las grandes pugnas modélicas. Crisis y transformación de los sistemas políticos modernos*. México: UNAM, p. 302.

²²⁷ Juan Miguel Morales y Julián Salazar Medina (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”. *Convergencia*, núm. 49, enero-abril, p. 231.

²²⁸ Tonatiuh Guillén López (2016). *Cuadernillo 17. Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 20-21.

²²⁹ Daniel Barceló Rojas (2015). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 1.

Constitución Federal de los Estados Unidos.²³⁰ Durante los años que duró ese proceso, “el pensamiento político de la humanidad volvería a dar un salto cualitativo tan importante como el que veintitrés siglos antes se habían producido en Grecia pues tanto la democracia como el federalismo se transformarían para adoptar sus rasgos actuales”.²³¹

Posteriormente, esta forma de organización política sería tomada como modelo por un número más grande de naciones que de acuerdo con sus características históricas y sociales, sus peculiaridades e idiosincrasias regionales crearon sus propias variantes de la estructura original y dieron lugar a nuevos modelos federales,²³² pues el funcionamiento de este tipo de sistema ha estado afectado también por elementos de carácter cultural.

Para detallar más lo que es el federalismo conviene mencionar sus distinciones frente a otras formas de organización política, en este caso el Estado unitario y la confederación.

Cuadro 9
Diferencias del federalismo respecto a otras formas de organización política

Federalismo	Unitarismo	Confederación
Existe un orden jurídico supremo y dos órdenes derivados de este, el federal y el de los estados.	Existe un orden jurídico supremo, pero ninguno derivado.	
Ambos órdenes derivados son iguales en tanto están subordinados y limitados en sus atribuciones en la Constitución general.	No es necesaria una constitución escrita porque no se requiere detallar las competencias de diferentes órdenes jurídicos.	
Los estados miembros tienen la facultad de expedir su propia Constitución local sin más límites que los convenidos en la Constitución federal.		
Existen mecanismos para evitar que las competencias		

²³⁰ *Ibid.*, p. 7.

²³¹ *Ídem.*

²³² Luis Medina (2009). *Federalismo mexicano para principiantes*. México: CIDE, p. 2.

tanto locales como federales sean mutuamente vulneradas. ²³³		
Soberanía limitada por el texto constitucional federal.		Soberanía ilimitada. Los estados no pierden su independencia ni autodeterminación y sólo se asocian para el cumplimiento de ciertos fines.

FUENTE: Elaboración propia con información de José Gamas Torruco (1975). *El federalismo mexicano*. México: Secretaría de Educación Pública, pp. 89-98.

La estructura federal tiene el objetivo principal de cumplir con dos funciones: “la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes (a la vez que la protección de las minorías por medio de la autonomía territorial) y la integración de sociedades heterogéneas”.²³⁴

Las características para identificar una federación pueden parecer insuficientes y muy generales, y es así porque no existe un modelo puro de federalismo, sino que cada país y su realidad, circunstancias y necesidades lo han ido adaptado a sí mismo.

En el año 2011 existían 193 países independientes en todo el planeta, de ellos tan sólo 24 se consideraban como federales, al menos según su constitución, aunque este último número es bajo representan a más de un tercio de la población mundial pues algunos ejemplos de federaciones corresponden a países muy diversos con una población y territorio muy grandes como Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, México, Rusia e India.

²³³ Algunos ejemplos de estos mecanismos son la participación tanto de los órganos de la federación como de los estados en los procesos de reforma constitucional, un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los estados o entre la federación y los estados, protección que la federación provee a los estados frente a amenazas exteriores o para combatir cualquier trastorno doméstico y representación de los estados frente a la federación (Cámara de Senadores). José Gamas Torruco (1975). *El federalismo mexicano*. México: Secretaría de Educación pública, pp. 91-92.

²³⁴ Rainer-Olaf Schultze (2014). "El federalismo" en Herminio Sánchez (coord.) *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (pp.193-210). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 193.

a. México: república federal

El artículo 40 constitucional establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, todos unidos en una federación. Este artículo lleva implícita la idea del pacto federal “concebido como el convenio o acuerdo en que ceden los estados sólo una parte de su soberanía al gobierno federal y conservan para sí la soberanía que se han reservado,”²³⁵ mientras que la federación asume como su función preponderante mantener la unidad política nacional.

Por otro lado, el artículo 124 dicta que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden como reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias; sin embargo, “hay dos casos en los cuales Federación y estados encuentran salida al rígido principio de distribución de competencias: las facultades implícitas y las concurrentes”.²³⁶ Las facultades implícitas son aquellas que el Congreso concede mediante una ley a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas pero que por sí solas no podrían llevarse a cabo; mientras que por facultades concurrentes se hace referencia a las competencias que pueden ejercitar tanto los estados como la federación.²³⁷

En México se optó por una organización federal debido a que, una vez liberadas del dominio español, entre las distintas regiones persistía la posibilidad de desintegrarse unas con otras porque en ese momento las diferentes naciones indígenas se encontraban dispersas en el actual territorio y tampoco se había formado una identidad nacional ni existían elementos suficientes para que las partes continuaran cohesionadas para formar un solo nuevo Estado. Así que el federalismo mexicano se estructuró para evitar la fragmentación; por un lado, conforme al modelo clásico del federalismo estadounidense con órganos de poder a nivel federal y órganos de poder a nivel local; con una “fórmula constitucional de distribución de competencias bajo la lógica del federalismo dual (con atribuciones expresas de la federación y competencias residuales en favor de las entidades federativas), y Poder

²³⁵ Juan Miguel Morales y Julián Salazar Medina (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”. *Convergencia*, núm. 49, enero-abril, pp. 230-231.

²³⁶ José Gamas Torruco (1975). *El federalismo mexicano*. México: Secretaría de Educación pública, p. 105.

²³⁷ *Ibid.*, p. 105-107.

Legislativo federal bicameral, que incluye un Senado como cámara de representación territorial”;²³⁸ y por otro lado, recibió una fuerte influencia “de la estructura territorial implantada por España en América, a través de los municipios, cabildos, intendencias y diputaciones provinciales”.²³⁹ Así mismo, interfirieron las diferencias geográficas pues en ese momento la extensión del país era de alrededor de cuatro millones y medio de kilómetros cuadrados y parecía imposible gobernar todo el territorio con las mismas leyes, por eso era “indispensable un régimen federal que permitiera a cada pueblo darse leyes e instituciones adecuadas a sus costumbres y requerimientos regionales e impulsar su mejoría cultural y material sin las trabas de gobiernos ignorantes de su realidad ubicados a enorme distancia”.²⁴⁰

Pese a que el federalismo parecía una forma de organización adecuada para las características del naciente Estado mexicano, durante algunos años del siglo XIX también existieron periodos centralistas y un imperio.

En 1835 fueron promulgadas las Bases Constitucionales mediante las que se sustituyó al modelo federal por el unitario, los estados se convirtieron en departamentos y los gobernadores eran nombrados de manera legal por el presidente a propuesta de las juntas departamentales. El pacto federal se restableció en 1846 y fue complementado por el Acta de Reformas de 1847, pero esta etapa duró pocos años porque en 1853 Antonio López de Santa Anna como presidente proclamó la centralización política del país, misma que finalizó apenas un par de años después, en 1855 con la Revolución de Ayutla, se convocó a un Congreso Constituyente del que en 1857 resultó una nueva Constitución y el federalismo volvió a regir México a partir de entonces.

Igual que con el presidencialismo, en el caso del federalismo a pesar de usar los estándares estadounidenses el resultado de aplicarlos a la realidad mexicana derivó en características propias que se definieron más claramente a partir de finales del siglo XIX.

²³⁸ Tonatiuh Guillén López (2016). *Cuadernillo 17. Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 41.

²³⁹ Francisco Fernández Segado (2003). *El federalismo en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 8.

²⁴⁰ José Chanes Nieto (2017). “Tendencias contemporáneas del federalismo en México” en Roberto Moreno, Eduardo Grin, Joel Mendoza y Alejandro Aguilar (coords.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara, p. 15.

En los años siguientes a la revolución se pretendía cambiar la dinámica política engrandeciendo el poder legislativo para contrarrestar el poder presidencial. Durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 se buscó integrar en la nueva Carta Magna mecanismos para “un verdadero equilibrio de poderes y el fortalecimiento del federalismo como régimen de gobierno. Sin embargo, el modelo no logró consolidarse,”²⁴¹ y para el final de la década de 1920 se reposicionó la figura del presidente como el centro del sistema político.

Entre las particularidades que fue adquiriendo el federalismo en el México posrevolucionario destaca, paradójicamente, un alto grado de centralización del poder político.

Eso se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte que, a partir de un partido hegemónico, desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino sobre el Congreso de la Unión e incluso sobre la Suprema Corte de Justicia. [...] dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal del país una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la Presidencia de la República.²⁴²

Es decir, hay una clara relación entre la variante del sistema presidencialista que existió durante mucho tiempo en México y un federalismo que sólo existe en lo formal; por lo que puede asumirse que todo intento por limitar las esferas de acción e influencia del presidente y volver más democrático el sistema político mexicano repercute recíproca y positivamente en hacer del federalismo una verdadera práctica.

Otra característica de las décadas siguientes a la revolución es que “empezó a surgir una nueva clase política en torno a los gobernadores. Junto con sus mandatarios, estas élites políticas locales, en su mayoría civiles, se dedicaron a crear bases sociales que les aseguraran el control de su entidad”.²⁴³ Estos grupos que operaban a nivel local replicaron el centralismo

²⁴¹ Iván Pliego Moreno (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 29.

²⁴² Tonatiuh Guillén López (2016). *Cuadernillo 17. Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, p. 42.

²⁴³ Iván Pliego Moreno (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 21.

que existía a nivel federal, pero en sus propios estados, y “no sólo llenaron un vacío político que había dejado tras de sí la desaparición de la maquinaria electoral del Porfiriato, sino atendieron a nuevas fuerzas sociales despertadas por la propia Revolución”.²⁴⁴

Este modelo de centralización en distintos niveles aportó, en apariencia, estabilidad política y social e incluso crecimiento económico entre 1940 y 1980, pero, “en parte por las crecientes demandas sociales para la ampliación del régimen democrático, y en parte por la crisis económica internacional de principios de la década de 1980, el modelo de federalismo mexicano entró en una crisis severa”.²⁴⁵

En ese contexto, en que se cuestionaba la eficacia del modelo federalista en el país, es que se trabajó para ubicar sus fallas y emprender un plan de mejoras que aseguraran su continuidad; así mismo los presidentes mexicanos empezaron a incluir al federalismo como una parte importante de sus discursos y planes, especialmente se hacía referencia al “nuevo federalismo”, un término acuñado durante la administración del presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1974) para aludir al interés en la relación entre órdenes de gobierno y al reconocimiento de que la resolución de los complejos problemas de una sociedad urbana requiere de la participación de los gobiernos subnacionales y locales.

En México el eje principal del nuevo federalismo fue el fortalecimiento de la autonomía municipal como condición para un verdadero y eficaz sistema federal; procurando combatir y no alentar el pasar de un centralismo federal a uno estatal como ya había pasado en otros sitios del país. Las principales demandas hechas al gobierno central por parte de los estados y de los municipios hacia estos eran mayor autonomía y más recursos ya que la centralización política ejercida por los poderes de la Unión y por algunos gobiernos estatales provocaban inequidad social, política y económica entre los municipios y los individuos.²⁴⁶

Miguel de la Madrid Hurtado, quien fue Presidente de la República entre 1982 y 1988, “desde su campaña como candidato [...] enarboló como una de sus banderas fundamentales

²⁴⁴ *Ídem.*

²⁴⁵ Antonio Ortíz Mena (1998) en Pliego Moreno, Iván (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 22.

²⁴⁶ Iván Pliego Moreno (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 23.

la descentralización de la vida nacional”.²⁴⁷ Carlos Salinas de Gortari, en el periodo de 1988 a 1994, también hizo hincapié en su propósito de “recrear el federalismo para cumplir mejor con este principio constitucional, aprovechar el vigor, el talento y las capacidades de las regiones, ganar en eficiencia y abrir nuevos espacios a los estados”.²⁴⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, desde que era candidato y posteriormente, ya como presidente de 1994 a 2000, se comprometió a terminar con el centralismo e instaurar un nuevo federalismo, en el cual los estados y los municipios fueran más fuertes favoreciendo que las comunidades participaran en la toma de decisiones en su propio beneficio y proporcionando a los gobiernos locales los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano.²⁴⁹

Después de la alternancia política en la Presidencia de la República el federalismo continuó siendo un conductor de algunas acciones del gobierno. Vicente Fox Quesada afirmó que buscaría descentralizar facultades y recursos de la federación, para dar mayor fuerza a los estados y municipios, ya que existía un centralismo absorbente y un federalismo simulado lo que impedía al país ser un auténtico Estado federal.²⁵⁰ En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, dentro del Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno (2006-2012), se propuso fortalecer la colaboración entre la federación, los estados y los municipios con el propósito minimizar los obstáculos para dar solución a los problemas diarios que enfrentan los mexicanos.²⁵¹ Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto, presidente de 2012 a 2018, reconoció la existencia de una alta centralización de facultades, recursos y decisiones; la carencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y que los procesos de descentralización se quedaron inconclusos; por lo que era necesario orientarse hacia un federalismo articulado en el que los tres órdenes de gobierno tuvieran formalmente claros los ámbitos de su competencia y asumieran corresponsablemente sus funciones.²⁵²

²⁴⁷ José Chanes Nieto (2017). “Tendencias contemporáneas del federalismo en México”. en Roberto Moreno, Eduardo Grin, Joel Mendoza y Alejandro Aguilar (coords.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara, p. 10.

²⁴⁸ José Chanes Nieto (2017). “Tendencias contemporáneas del federalismo en México”. en Roberto Moreno, Eduardo Grin, Joel Mendoza y Alejandro Aguilar (coords.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara, p. 10.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 10-11.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 11.

²⁵¹ *Ídem.*

²⁵² *Ídem.*

Así, es posible ver que varias décadas han transcurrido mientras se ha tratado de fortalecer el federalismo en México sin alcanzar los resultados esperados; a pesar de eso, tal como sucede en el caso de la democracia, se pueden reconocer algunos pequeños logros que paulatinamente parecen sí hacer un sistema federal mexicano más robusto pero que, a su vez, han ido dejando a la vista más y más obstáculos y la complejidad de organizar un país tan grande y diverso como México.

La construcción del federalismo en México se había desarrollado a partir de esfuerzos aislados por lo que para aspirar a tener un auténtico federalismo que ayudara al desarrollo regional y municipal se necesitaban esfuerzos institucionales, entre estos se encuentran la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) y la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

La Conago es un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Se originó en 2001 cuando el entonces gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, convocó a sus pares gobernadores priístas para crear alternativas en los temas hacendarios, de combate a la pobreza, seguridad pública y anticorrupción en los estados; posteriormente, se invitó a los gobernadores del resto de los partidos políticos y fue así que con el fin de lograr un fortalecimiento del federalismo, los estados convinieron unirse mediante la Conago, la cual funciona como un espacio de vinculación, consulta, deliberación y diálogo en busca de lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal,²⁵³ pues otro de los problemas de la relación entre la federación y los estados es que frecuentemente se duplican de manera innecesaria instituciones o estructuras para atender a los ciudadanos, lo que en la mayoría de los casos se traduce en ineficacia gubernamental.

Otras tareas a las que se encamina la Conago son impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan al desarrollo nacional y cuenten con los recursos para responder a las demandas de sus comunidades, promover un proceso político de

²⁵³ Conferencia Nacional de Gobernadores. (s.f.) “Acerca de”. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>.

auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo, diseñar programas en materia de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia; consolidar la nueva relación de colaboración entre los órdenes de gobierno; adicionalmente cumple también con la función de realizar proyectos y estudios sobre temas políticos, económicos, sociales y jurídicos, que sirvan para deliberar y proponer soluciones acerca de política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.²⁵⁴

El Inafed fue creado el 30 de julio de 2002 por el ejecutivo federal como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo principal de establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitieran la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo. Las funciones que le fueron asignadas son las de asesoría y evaluación del proceso de construcción de un auténtico federalismo, el establecimiento de un marco legal adecuado para la coordinación de relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, conducir, promover y coadyuvar en la consecución de la descentralización política; el fortalecimiento de los gobiernos locales, prever mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno, y abrir espacios de participación para los gobiernos, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general para la formulación y aplicación conjunta de las tareas.²⁵⁵

b. La importancia del municipio como la base del federalismo en México

El origen del municipio se remite a la antigua Roma, pues ahí el Estado se constituía “por comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad”.²⁵⁶ Esta situación se resolvió respetando el derecho de las ciudades a organizarse como decidieran dentro del

²⁵⁴ Conferencia Nacional de Gobernadores. (s.f.) “Acerca de”. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>.

²⁵⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.) “Antecedentes” Recuperado en septiembre de 2019 de http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED.

²⁵⁶ Felipe Tena Ramírez (2003). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, p. 146.

Estado. Este primer modelo similar a los estados y municipios de hoy, posteriormente, al adoptar algunos elementos de procedencia germánica durante la Edad Media, se expandió a algunas partes de Europa y de ahí llegó a América mediante la conquista. El municipio ha sido desde entonces la única institución política de origen colonial que ha sobrevivido a todos los cambios que vinieron después de la independencia. Ninguna otra prevalece hasta nuestros días “ni las que constituyen a los poderes que forman el gobierno de la república ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de la historia”.²⁵⁷

El papel del municipio históricamente ha estado asociado con la libertad sin importar la época y la geografía. En México la reivindicación de la libertad del municipio era y sigue siendo vital “como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, se trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático”.²⁵⁸ Por ello en 1917 Venustiano Carranza presentó ante el Congreso Constituyente tres principios mínimos en que debería descansar la organización municipal, estos eran la independencia de los ayuntamientos, es decir, que no existiera ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado; que tuvieran independencia y libertad para la formación de su hacienda; que contaran personalidad jurídica para todos los efectos legales.²⁵⁹ Sin embargo, este último punto es el único que se ha llevado a la práctica constantemente.

En el sentido jurídico la constitución, en el artículo 115, coloca al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, de este modo fue reconocido como orden de gobierno en la constitución apenas en 1999, antes de ese año sólo era considerado una instancia de carácter administrativo; con este cambio se convirtió en el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos y eje principal del desarrollo y las transformaciones sociopolíticas del país, por eso es que su importancia reside en “que la democracia en México debe de cimentarse sólidamente en sus municipios

²⁵⁷ Mauricio Merino (1994). “El gobierno perdido (algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)”. *Foro Internacional*, Vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre, p. 420.

²⁵⁸ Felipe Tena Ramírez (2003). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, p. 147.

²⁵⁹ Javier Hurtado y Omar Macedonio (2011-2012). “Los ayuntamientos y la integración de la representación política en los municipios de México”. *Acta republicana. Política y sociedad*, Año 11, Núm. 10-11, p. 16.

y de ahí, transitar al ámbito local estatal y al federal”.²⁶⁰ Por ejemplo, en febrero de 1947 se otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales, mientras que a nivel federal este derecho fue adquirido hasta 1953; o en la década de 1980, gracias a la apertura política, los partidos de oposición comenzaron a ganar primero algunas presidencias municipales para después poder triunfar en los estados y el DF, en 1989 con Baja California (PAN) y en 1997 con la capital (PRD). Estos triunfos, que fueron escalando desde el nivel municipal, sirvieron para que la acumulación de fuerzas de oposición sumadas al desgaste del régimen priísta, posibilitaran que hubiera un cambio de partido en la presidencia. “Lo que interesa aquí enfatizar es que fue en los gobiernos locales, primero municipales y luego estatales, donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática”.²⁶¹

Si bien el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado desde la colonia como se ha escrito antes, su papel sí ha cambiado considerablemente con el tiempo y de acuerdo con las necesidades del orden federal. En la etapa entre 1917 y 1950 la mayoría de los gobiernos locales no tenían la capacidad para responder a las demandas de sus habitantes, por lo que de forma deliberada fueron perdiendo atribuciones y el manejo de sus recursos mediante la aceptación de la injerencia del gobierno federal a cambio de recibir apoyos para cubrir las nuevas necesidades que exigía la modernización del país.²⁶² Es decir, a pesar de cómo se había pensado que tenía que ser el municipio en el constituyente de 1917, la centralización se convirtió, en las décadas siguientes a la revolución, en la respuesta a las deficiencias de los estados en materias que iban de la educación hasta seguridad, pasando por el rescate económico después de haber sido saqueados por sus propios gobernadores.²⁶³ El federalismo funcionó a la par con un régimen de partido hegemónico en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación, pero cuando los partidos de oposición empezaron a obtener municipalidades y gubernaturas, se exigió la

²⁶⁰ José Guillermo Vallarta Plata (2002). "El municipio en México" en José María Serna (coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 549-573). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 563.

²⁶¹ Alicia Ziccardi (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, p. 326.

²⁶² Jesús Edgar Mendoza García (2016). *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, p. 20.

²⁶³ Ezra Shabot (2015, 24 de noviembre). "Gobernadores", *Excelsior*, recuperado en junio de 2019 de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/ezra-shabot/2015/11/24/1059190>.

redefinición del federalismo centralista para instaurar un nuevo federalismo fiscal, que permitiera a los gobiernos locales disponer de mayores recursos, y por ende, de mayor autonomía.²⁶⁴

Actualmente, aunque la mejor distribución del gasto público sea esencial no es elemento suficiente para que los municipios cumplan adecuadamente su función como primer eslabón de cambio y desarrollo de la nación pues “descentralizar implica crear instancias de participación ciudadana que ejerzan funciones de supervisión y control [...] no sólo recursos financieros sino sobre todo poder de decisión”.²⁶⁵ Además de destinar más recursos a los estados y municipios, es necesario un nuevo pacto debería “afectar la política social, la política económica y la relación del gobierno federal con los regímenes locales y con sus municipios”.²⁶⁶

2. Presidencialismo acotado

En el segundo capítulo se realizó la comparación entre el texto del artículo 89 constitucional de 1917 y el de 2018, mismo que trata acerca de las facultades del ejecutivo federal. En ese contraste se pudo observar que algunas facultades han sido suprimidas, también se han adicionado algunas nuevas, mientras otras sólo se han modificado ya sea para incrementar o decrecer las atribuciones del presidente; de cualquier modo, el artículo actual deja ver que la concentración de facultades en la figura de presidente sigue siendo amplia por lo que podría asumirse que en los hechos muy poco ha cambiado la situación de la centralización del poder. Sin embargo, a través de recursos tanto formales como informales se ha ido poniendo poco a poco freno al poder presidencial, por lo que en las siguientes cuartillas se describe el impacto que han tenido en la reducción del poder presidencial algunas de las reformas electorales, la sociedad civil, los movimientos sociales, los procesos de descentralización y la creación de órganos constitucionales autónomos. Sobre todo, se abunda acerca de estos dos últimos procesos políticos pues no se han abordado de ninguna manera a lo largo del

²⁶⁴ Alicia Ziccardi (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, p. 327.

²⁶⁵ José Fernández Santillán, Fernando Escalante Gonzalbo, Alicia Ziccardi Contigiani, et al. (2001). *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 83.

²⁶⁶ José Guillermo Vallarta Plata (2002). "El municipio en México" en José María Serna (coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 549-573). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 367.

documento, mientras que el resto de las cuestiones antes mencionadas se han ido planteando de manera dispersa en los capítulos precedentes.

a. Reformas electorales

En un escenario político en el que el presidente es el centro y su esfera de influencia se extiende a una enorme cantidad de asuntos, las reformas electorales han ayudado a modificar los marcos jurídicos y pueden significar, en algunos casos, una disminución del poder del ejecutivo federal. En la mayoría de las ocasiones el decremento de las potestades del ejecutivo de la Unión fue una medida para aliviar tensiones en el sistema político; por ejemplo, durante la década de los 70 el régimen de partido hegemónico arrastraba ya una fuerte crisis social en la que las demandas principales se agrupaban en torno a la democratización.

En ese contexto, la reforma que en 1977 impulsó la introducción del principio de representación proporcional de elección para la integración de las legislaturas, es considerada uno de los primeros intentos por hacer democrático el régimen y disminuir la centralización del poder político, no sólo en el sentido de abrir oportunidades de participación a los partidos de oposición, sino que, con esta reforma se fortaleció a los congresos estatales "como órganos locales de control del gobierno, que entonces no tenían ningún control político local real, ni constitucional ni metaconstitucional".²⁶⁷ Esto también es un ejemplo de cómo el desarrollo de la democracia contribuye positivamente al federalismo mexicano.

Luego, en 1996, hubo una profunda reforma que entre los cambios más relevantes contempló para la Cámara de Diputados que ningún partido podrá tener más de 300 diputados por partido electos por ambos principios "(es decir, 60% de la cámara) en lugar del tope de 315 introducido por la reforma de 1993 (el 63%), que a su vez había sustituido al límite máximo de 350 diputados (el 70%) del COFIPE²⁶⁸ de 1990".²⁶⁹

²⁶⁷ Daniel Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 30.

²⁶⁸ Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales

²⁶⁹ Pablo Javier Becerra Chávez (1999). "La reforma electoral de 1996" en Manuel Larrosa Haro y Ricardo Espinoza Toledo (coords.) *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*. (pp. 37-48). México: Centro de Estadística y Documentación Electoral (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa), p. 42.

Como complementos a este cambio, se estableció un nivel máximo sobre representación de ocho puntos porcentuales en relación votos-escaños para todos los partidos y aumentó el umbral de votación requerido para que un partido pudiera acceder a escaños de representación proporcional, del 1.5 al 2%. Para la Cámara de Senadores se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de los 128 integrantes y también en esta cámara el umbral de votación para la asignación de escaños de representación proporcional subió al 2% del total nacional.²⁷⁰

Con estas nuevas reglas se pretendía evitar que el PRI tuviera cada vez menos poder y que en adelante ningún otro partido ostentara demasiado poder por sí solo para que así se volviera más difícil hacer modificaciones a la constitución de lo que resultaba con las reglas anteriores.²⁷¹

También se trató de reforzar la autonomía del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) al deslindarlo por completo del Poder Ejecutivo y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.²⁷²

Paralelamente, se modificó el régimen político-electoral del Distrito Federal con lo que se restó una buena parte de las facultades que los poderes federales tenían sobre la capital mediante la elección, y no designación, del ejecutivo local y de la instalación de la Asamblea legislativa.

b. Separación de poderes

La separación de poderes es también uno de los elementos que al fortalecerse ayuda a combatir la concentración de poder político en el Presidente de la República. El artículo 49 dice que el poder federal se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni

²⁷⁰ Moisés Sinuhé García Bartolo (2011). "Las reformas electorales a nivel federal en México". *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril, pp. 83-85.

²⁷¹ Pablo Javier Becerra Chávez (1999). "La reforma electoral de 1996" en Manuel Larrosa Haro y Ricardo Espinoza Toledo (coords.) *Elecciones y partidos políticos en México, 1996* (pp. 37-48). México: Centro de Estadística y Documentación Electoral (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa), p. 42.

²⁷² Moisés Sinuhé García Bartolo (2011). "Las reformas electorales a nivel federal en México". *El Cotidiano*, núm. 166, marzo-abril, pp. 83-85.

depositarse la función legislativa en un solo individuo; sin embargo, se contemplan dos excepciones, por ejemplo, el uso de facultades extraordinarias por parte del ejecutivo federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 29²⁷³ y el segundo párrafo del artículo 131²⁷⁴.

En el ámbito de los estados es el artículo 116 constitucional el que establece que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en los mismos tres que en el orden federal y tampoco podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Además, las constituciones estatales también deben incorporar las dos de las características básicas de la forma de gobierno presidencial, es decir, que el titular del poder ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del poder legislativo, y que el titular del poder ejecutivo se elija para un periodo fijo predeterminado y no dependa para su permanencia en el cargo de la confianza que le otorgue el poder legislativo.

Si bien formalmente nunca se ha dado el caso en que dos de los poderes confluyan en una sola persona o un solo órgano, el desmedido centralismo metaconstitucional que existía el siglo pasado provocó que las instituciones, el Congreso de la Unión, el poder judicial, el sistema de partidos y las constituciones de los estados se volvieran casi intrascendentes, pues a final de cuentas todo estaba bajo el control del presidente. Esta situación se ha ido revirtiendo a medida que se fueron abriendo espacios de participación para otros partidos políticos y para la ciudadanía.

c. Descentralización

La centralización en México no sólo fue producto de las situaciones internas, sino que también influyó el contexto político y el ámbito económico internacional en que se desarrollaron los años de construcción del presidencialismo mexicano. Por ejemplo, en esos años prácticamente en todo el mundo estaba vigente el modelo keynesiano de desarrollo,

²⁷³ El artículo 29 dice que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender por un tiempo limitado el ejercicio de los derechos y las garantías que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

²⁷⁴ El párrafo del artículo 131 establece que el poder ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

este modelo de acumulación de la posguerra implicaba amplia intervención del estado en la producción y consumo de bienes, sus bases eran opuestas al pensamiento liberal del mercado autorregulado. Esta forma de producción también se implantó en México entre las décadas de 1940 y 1970, en la cual “el papel del Estado era central en tanto regulador de fuerzas del mercado y su intervención era requerida para atenuar las desigualdades económicas interregionales y, por tanto, la planificación normativa debía partir de los organismos de gobierno central”.²⁷⁵

Posteriormente, ocurrió el agotamiento del este modelo en que el Estado era el protagonista. Comenzó a verse cuestionado desde la década de 1960, “con la crisis petrolera primero y con la aparición de voces de alarma que señalaban los excesos del burocratismo y del Estado intervencionista como causantes tanto de las tendencias inflacionarias como del estancamiento económico”²⁷⁶, en contraposición, “la nueva visión del mundo que comenzaba a cernirse era el neoliberalismo, [...] que a principios de la década de los ochentas tomaba una dimensión de prototipo de reformas estructurales a aplicar a nivel mundial”.²⁷⁷

A diferencia del modelo keynesiano, el neoliberalismo pugnaba por el orden espontáneo del mercado y la no intervención del Estado en la economía. En respuesta a las demandas de los patrones económicos de este nuevo modelo, las décadas de los ochenta y noventa estuvieron marcadas por instrumentación de políticas orientadas a la desregulación de las actividades económicas, la privatización de empresas públicas, eliminación del déficit presupuestal, flexibilización del comercio internacional y flexibilización laboral.²⁷⁸ Estos cambios se encontraban insertados en la implementación de la nueva gestión pública cuya esencia era la minimización del Estado en “respuesta a la necesidad de eficiencia de lo que

²⁷⁵ Gallichio y Camejo (2005) en Jesús Edgar Mendoza García (2016). *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 21-22.

²⁷⁶ Antonella Attili y Luis Salazar Carrión (2010) *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México. 1977-2008*. México: UAMI-I-Porrúa, p. 72.

²⁷⁷ Edgar Noé Blancas Martínez (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo". en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 35.

²⁷⁸ *Ídem*.

queda o debe quedar del Estado, ya que las propuestas contemplan su reducción y dar respuesta a los requerimientos de democratización para la gobernabilidad".²⁷⁹

Con este nuevo modelo de producción, acumulación y administración se hizo innecesaria la centralidad del gobierno nacional y la tendencia fue la descentralización que debe ser entendida como un "proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos debe ser el gobierno central a las entidades subnacionales, así como la apertura de esta participación activa de la sociedad civil, que incluye, en consecuencia, la construcción de todas las capacidades necesarias en las entidades subnacionales"²⁸⁰

En México las primeras experiencias tendientes a lograr cierta descentralización en diversas materias se dan a través de las facultades concurrentes,²⁸¹ es decir, aquellas que son compartidas por los tres órdenes de gobierno, por ejemplo, en 1983 se dictó dentro del artículo 4 la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general; en 1987 fue agregada al artículo 73 la facultad del poder legislativo para ordenar la regulación de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; en 1999 también fueron añadidas las materias de protección civil y cultura física y deporte; posteriormente, también se volvieron concurrentes los temas de turismo en 2003, constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas en 2007, cultura en 2009, derechos de niñas, niños y adolescentes en 2011, y recientemente en 2016 los derechos de las víctimas.²⁸²

Entre estos esfuerzos por descentralizar funciones hacia los estados y municipios se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) con la intención de redistribuir competencias entre los

²⁷⁹ Haydée Ochoa (2004). "En la mira: La nueva gestión pública". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, enero-marzo, pp. 1-2.

²⁸⁰ Gallichio y Camejo (2005) en Jesús Edgar Mendoza García (2016). *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, p. 22.

²⁸¹ Daniel Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 17.

²⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada en agosto de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, artículo 73 fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-X.

tres órdenes de gobierno para descargar administrativamente a la federación.²⁸³ Existe un Coplade en cada entidad, surgieron en 1981 como resultado del compromiso asumido por el Gobierno de la República, en el sentido de otorgarles a los estados, a sus habitantes y autoridades, la responsabilidad de planear su propio desarrollo, estableciendo formas democráticas de participación ciudadana y vinculando los esfuerzos locales a los federales, en un principio a través del SNPD,²⁸⁴ y ahora mediante el Plan Nacional de Desarrollo cuya función es ayudar a identificar las responsabilidades en la toma de decisiones y formalizar los procedimientos para la elaboración de programas y proyectos que consoliden los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

Uno de los grandes acontecimientos en la línea de la descentralización fue la reforma al artículo 115 constitucional, ya que con ella se otorgaron facultades a los municipios para poder recaudar el impuesto predial y administrar sus servicios públicos, además de poder comenzar a formular, aprobar y administrar sus propios planes de desarrollo urbano municipal y asociarse con otros municipios para implementar políticas en conjunto.

En materia de política social una forma de llevar adelante el proceso de descentralización en materia de educación y salud fue desplazar recursos de los programas que se operaban desde el gobierno central hacia los estados y municipios.²⁸⁵

La crisis económica por la que atravesaba la región en la década de los 80 y los obligados reajustes a la economía generaron un ambiente propicio para una primera etapa de reformas de acuerdo con los principios del Consenso de Washington.²⁸⁶

²⁸³ Juan Miguel Morales y Gómez y Julián Salazar Medina (2009). "La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo". *Convergencia*, núm. 49, enero-abril, pp. 229-250.

²⁸⁴ Coplade Baja California. (s.f.). "Antecedentes". Recuperado en septiembre de 2019 de <http://www.copladebc.gob.mx/antecedentes.html>.

²⁸⁵ Alicia Ziccardi (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, p. 328.

²⁸⁶ Edgar Noé Blancas Martínez (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo". en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 42.

El Consenso de Washington se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo ello por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos. En términos generales, el entonces nuevo ideario apostaba por un paquete conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la

En la década de 1990 México se encontraba nuevamente en una crisis económica razón por la cual se utilizaron líneas de crédito del gobierno de Estados Unidos de América, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.²⁸⁷ Estos apoyos produjeron presión para que el gobierno mexicano tuviera que alinearse con un nuevo orden mundial en el contexto de la globalización y entonces “se instrumentó una segunda generación de reformas centrada mayormente en el fortalecimiento de las instituciones que en la estructura económica [...] orientada a reducir la pobreza y desigualdad que frenaba el crecimiento económico”²⁸⁸

El nuevo modo de regulación que se estaba institucionalizando, bajo la premisa de hacer más eficiente y democrático el aparato estatal, propugnó por limitar la intervención del ejecutivo federal dejando los organismos en manos de los técnicos y los ciudadanos.²⁸⁹

“La globalización tiende a limitar la actuación económica de los estados nacionales y otorga un nuevo y protagónico papel a las regiones y a las redes de ciudades”.²⁹⁰ Y es precisamente en este escenario en donde se inscribe la institucionalización de la descentralización y dentro del cual se desarrollan los proyectos y luchas municipalistas,²⁹¹ por eso es que la descentralización ya no sólo es vista como la transferencia de recursos y de funciones sino como un mecanismo para crear condiciones que favorezcan el desarrollo municipal, la planeación e implementación de políticas que se ajusten a las necesidades locales, así como la creación de instituciones y actividades que aseguren mayor participación de los ciudadanos.

liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos. Observatorio de Multinacionales en América Latina (2012). "Consenso de Washington". Recuperado en septiembre de 2019 de <http://omal.info/spip.php?article4820>.

²⁸⁷ Edgar Noé Blancas Martínez (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo". en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 41.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 42.

²⁸⁹ *Ídem*.

²⁹⁰ Alicia Ziccardi (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, p. 329.

²⁹¹ Edgar Noé Blancas Martínez (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo". en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 42.

d. Sociedad civil y movimientos sociales

En México se ha utilizado el término sociedad civil para distinguir al “conjunto de poderes organizados en una sociedad, considerados en cuanto no estatales (asociaciones varias, corporaciones, firmas, empresas, ‘grupos de presión’, instituciones simbólicas, etcétera)”²⁹². Es un término útil para separar a la sociedad organizada del Estado, “esta diferenciación no se produjo en un momento de estabilidad del régimen autoritario, sino en la fase de crisis del mismo y como parte de una respuesta simbólica a la negativa del régimen a respetar los derechos políticos y el abandono de sus compromisos con la justicia social y el proyecto histórico que le dio legitimidad”.²⁹³

Los movimientos sociales son las formas de acción colectivas que implican la existencia de un conflicto, de una tensión que es necesario resolver y “responderán en un primer momento a la satisfacción de las necesidades básicas y sociales, después trascienden para convertirse en formas diversas de participación social o política que guían procesos, valores, actitudes y conductas en el espacio de lo público, para el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales”.²⁹⁴

Antes que todo, la acción colectiva debe contener solidaridad, es decir, la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales. La segunda característica es la presencia del conflicto, es decir, una situación en la cual dos adversarios se encuentran en oposición sobre un objeto común, en un campo disputado por ambos. [...] La tercera es la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren. Romper los límites significa la acción que sobrepasa el rango de variación que un sistema puede tolerar, sin cambiar su estructura (entendida como la suma de elementos y relaciones que la conforman).²⁹⁵

²⁹² Gilberto Giménez (1989). *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 44.

²⁹³ Alberto Olvera Rivera (2002). "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" *Comercio Exterior, Vol. 52, Núm. 5*, p. 399.

²⁹⁴ Julia del Carmen Chávez Carapia (2017). "Movimientos sociales en México: una mirada desde la perspectiva de género" en Javier Aguilar (coord.) *Movimientos sociales en México y Latinoamérica* (pp.27-56). México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), p. 27.

²⁹⁵ Alberto Melucci (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, p. 46.

Ambos, la sociedad civil y los movimientos sociales, son parte importante de los procesos de construcción de la ciudadanía y de la democracia ya que amplía los canales de participación en los asuntos públicos y el gobierno.

Ya en los capítulos precedentes se habían expuesto que los movimientos sociales como el estudiantil de 1968 y el zapatista de 1994, así como la sociedad civil que recobró importancia recientemente luego de la inoportuna respuesta del gobierno tras los terremotos de 1985 y el fraude electoral de 1988, mostraron la pérdida de legitimidad sobre todo del ejecutivo federal, de la posterior apertura de espacios para la participación de los ciudadanos que a partir de los acontecimientos recién mencionados tomaron conciencia de la realidad del país, así como de su papel y poder si se actúa en conjunto. A pesar de lo anterior, el papel político de la sociedad civil “no está directamente relacionado con el control o la conquista del poder, sino con la generación e influencia, mediante las múltiples asociaciones que la constituyen y el debate sobre la orientación política”.²⁹⁶

Actualmente, la importancia de los movimientos sociales y la sociedad civil también reside en que son un instrumento de presión moral y política, y por lo tanto tienen cierto peso para que el ejecutivo decida cómo actuar, es decir, en nuestros días hay mayor tolerancia a la protesta y a la libertad de expresión. Para ejemplo, el caso de los 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos desaparecidos en 2014 que como movimiento social es un punto de inflexión pues deja ver la pérdida de centralidad del poder pues el ejecutivo federal ya no puede actuar discrecionalmente, reprimir a la población, ni controlar a los medios con la facilidad de antes.²⁹⁷

En este caso también se deben considerar factores que en los años más álgidos del régimen de partido hegemónico y la guerra sucia no existían como los medios alternativos, en redes sociales o medios electrónicos que exponen más ampliamente las acciones de los gobiernos al escrutinio público.

²⁹⁶ José Fernández Santillán, Fernando Escalante Gonzalbo, Alicia Ziccardi Contigiani, *et al.* (2001). *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 21.

²⁹⁷ Daniel Barceló Rojas, José María Serna de la Garza y Diego Valadés (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 10.

e. Creación de órganos constitucionales autónomos

Otro de los elementos que poco a poco se ha ido colocando como un mecanismo para restarle influencia al Presidente de la República en una diversidad de materias que son de interés nacional por encima de las preferencias o principios de los partidos políticos, son los órganos constitucionales autónomos (OCAs). Puede definirse a estos como instrumentos que “no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.²⁹⁸

Los órganos constitucionales autónomos forman parte de la estructura del Estado, quien actúa a través de ellos, “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales”.²⁹⁹ Sin embargo, desde su origen los OCAs del país enfrentan la constante disyuntiva entre consolidarse como contrapeso al poder del Presidente de la República o terminar subordinándose a él.

La autonomía a la que se refiere la denominación de estos órganos tiene varias dimensiones. En primer lugar, se considera que estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear sus propias normas sin la participación de aquéllas, sin vulnerar el texto constitucional, esto es importante porque les permite darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada con el fin de cumplir los objetivos para los que fueron creadas. Además, no sólo son independientes del gobierno sino de los partidos políticos.³⁰⁰

En México, se hizo necesario incorporar a los OCAs a la estructura del Estado en respuesta a diversas situaciones históricas. Durante la década de 1980, el contexto

²⁹⁸ Filiberto Valentín Ugalde Calderón (2010). "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del instituto de la judicatura federal*, núm. 29, p. 254.

²⁹⁹ Ileana Moreno Ramírez (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa, p. 7.

³⁰⁰ José Fabián Ruíz (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre, p. 91.

internacional demandaba a muchos de los gobiernos, incluyendo a los de los países de América Latina, que comenzaran a implementar políticas de reforma de carácter neoliberal. Esto, así como la complejidad creciente que presenta la administración moderna que en ocasiones saturó las funciones de las instituciones que ya existían, requirió crear nuevos órganos que estuvieran especializados técnica y administrativamente.

Otra de las razones es que, en 1990, el escenario mexicano dejaba ver “un activismo social creciente que demandaba participación en los procesos políticos, frente a un sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento, la única alternativa para generar espacios de participación era crear órganos que no estuvieran dentro de la órbita del poder”³⁰¹ pues las instituciones democráticas, y la política en general, fueron perdiendo legitimidad. Ante eso los OCAs estuvieron “llamados a jugar un papel fundamental en tanto suponen la posibilidad de que funcionarios de origen ciudadano se encarguen de importantes áreas de la administración, con autonomía de los partidos políticos”³⁰² y así poder dotar de conocimientos técnicos e imparcialidad las decisiones del gobierno en áreas sensibles.

El surgimiento de estos órganos en México ha sido gradual. El primer órgano mexicano en alcanzar su autonomía en el rango constitucional federal fue el Banco de México, en el año de 1993, la función principal que le fue asignada era procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, gracias a esto ahora la sociedad mexicana dispone de datos certeros y confiables acerca de la inflación, de cuánto dinero circulante hay y de la situación económica del país en general.

Posteriormente, se incorporó como OCA al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) (desde 2014 denominado Instituto Nacional Electoral, INE) creado en 1990, pero dotado de autonomía hasta 1996. El IFE-INE consiguió su autonomía debido a la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales que hasta antes de ese año habían permanecido controladas por el gobierno y su partido, lo que se manifestaba, por ejemplo, en que el Presidente del Consejo General del IFE antes de su autonomía era el

³⁰¹ José Fabián Ruíz (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre, p. 97.

³⁰² *Ibid.*, p. 96.

Secretario de Gobernación. Dentro de las funciones del instituto a partir de 1996 también están el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos y ciudadanizar el conteo de los votos cuando hay elecciones, entre otras.

Hacia finales de la década, en 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) obtuvo también el carácter de OCA para dar a este organismo personalidad jurídica y patrimonio propios para incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos.³⁰³

Ya en este siglo, se otorgó autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2008 para que coordinara la generación y administración de información geográfica de interés nacional.

En 2013 se convirtieron en OCAs la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) encargada de proteger el proceso de competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados; el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) encargado de valorar la calidad del sistema educativo nacional y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) creado con el objetivo de regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que mide la pobreza y evalúa los programas y la política de desarrollo social es autónomo desde el año 2014; al igual que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que ha sido pensado para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.

³⁰³ Susana Thalía Pedroza De La Llave (2002). "Los órganos constitucionales autónomos en México" en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.). *Estado de derecho y transición jurídica*, (pp. 173-194). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 189.

Por último, apenas en 2018, la Fiscalía General de la República (FGR) obtuvo su condición autónoma, esta debe procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

Los OCAs no son idénticos entre sí, debido a que “las funciones que realizan unos y otros es distinta e incluso algunos, como la CNDH, tienen una función no jurisdiccional [...] Hay otros que tienen facultades regulatorias y reglamentarias, como la Cofece, y los hay que tienen facultades sancionatorias, como el Inai o el hoy llamado INE”.³⁰⁴ A pesar de lo anterior, los órganos constitucionales autónomos comparten naturaleza jurídica y por ello comparten algunos rasgos generales.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las características esenciales de los OCAs son: estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, contar con autonomía e independencia funcional y financiera, así como atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³⁰⁵

Miguel Carbonell distingue características adicionales al mencionar que además de ser creados por la constitución, los OCA deben poseer atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; llevar a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, aun cuando sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.³⁰⁶

Una característica más de los OCAs es que la designación de sus dirigentes e integrantes no es el producto de una elección popular, a pesar de eso sus miembros tampoco pueden ser cesados de forma discrecional por parte del gobierno; no reciben órdenes ni

³⁰⁴ Luis Eduardo Velázquez (2018). "Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento". *Forbes*. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/>.

³⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). Controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXI, p. 912.

³⁰⁶ Miguel Carbonell (2006). *Elementos de derecho constitucional*, México: Fontamara, p. 105.

instrucciones por parte de los gobernantes, y no están sometidos a los mecanismos de control habituales de la administración.³⁰⁷

Si bien los OCAs representan un avance en cuanto a la disminución del poder presidencial. Uno de los aspectos que ha generado controversia es la forma de elegir a los titulares. Para elegir a los de la Cofece, “se formó un grupo de trabajo técnico que evaluó los perfiles y contó con la participación del INEGI y el Banco de México para proponer una terna y seleccionar a los mejores [...] Eso le quita el control al Congreso de la Unión y, al presidente, la posibilidad de nominar a sus favoritos”.³⁰⁸ Sin embargo, no en todos los casos la elección de los dirigentes de los OCAs ha sido así de imparcial e independiente de los poderes federales y persisten prácticas en las que las autoridades y los partidos políticos influyen en la institución de quien está al frente de estos órganos.

3. Autonomía de la Ciudad

Las características centrales de los sistemas políticos democráticos actuales devienen de las formas de organización de los griegos en la Antigüedad, entre ellas hay dos que son esenciales, la primera es que el pueblo se gobierna a sí mismo, y la segunda es “que el gobierno democrático manda con sustento en leyes, que los griegos conocían con la palabra *nomos*. De ahí que, por consecuencia lógica, el gobierno democrático se equipara en aquellos tiempos a otorgarse sus propias leyes -a ser auto *nomos*-, de donde proviene la palabra autonomía”.³⁰⁹

Para fines de este trabajo se debe entender concretamente como autonomía política a la facultad de las entidades integrantes de la Federación para crear y regirse por su propia Constitución y así permitir a los gobiernos locales ser centros de decisión, representación y ejecución de sus propios programas y acciones.

³⁰⁷ José Fabián Ruíz (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre, p. 92.

³⁰⁸ Luis Eduardo Velázquez (2018). “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”. *Forbes*. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/>.

³⁰⁹ Daniel Barceló Rojas (2015). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 2.

La Ciudad de México después de la reforma se volvió autónoma, a diferencia de los estados de la República que además son soberanos.

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.³¹⁰

La autonomía no es sólo un elemento importante para la democracia sino también para el federalismo, y en torno a ella es que giraron las demandas que terminaron por traducirse en la reforma política para la capital.

La que ahora se denomina Ciudad de México es heredera de la capital de los antiguos mexicas, llamada Tenochtitlan, después de la conquista fue llamada Nueva España y se convirtió en la médula de la colonia española en esta parte de América; luego se le conoció a veces como Ciudad de México y otras como Distrito Federal, capital de México, después de la Independencia, “ha sido capital de una república central y de una federal, así como de dos intentonas de imperio (1823 y 1863-1867)”.³¹¹ Es decir, la calidad de centro en prácticamente todos los ámbitos ha perdurado a lo largo de casi siete siglos en el territorio que ocupa la ciudad sin importar la época ni el nombre que haya llevado.

Dada su importancia, es entendible que la Ciudad de México sea un territorio históricamente disputado jurídica y políticamente por los órdenes de gobierno federal y local. En décadas recientes esta situación es especialmente visible después de que se desechó la imposición del ejecutivo local por parte del presidente y los habitantes de la capital pudieron empezar a elegir al Jefe de Gobierno, en ese momento se estableció la dualidad de la identidad que dio origen a “una relación política muchas veces tensa y ríspida entre el Presidente, el

³¹⁰Susana Thalía Pedroza De La Llave (2002). "Los órganos constitucionales autónomos en México" en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.). *Estado de derecho y transición jurídica*, (pp. 173-194). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), p. 176.

³¹¹ Miguel Pérez López (2013). “Hacia la Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes, fundamentos y propuestas”. *Alegatos*, núm. 85, septiembre-diciembre.

Poder Legislativo y el jefe de Gobierno de la ciudad”.³¹² Algunas de las discrepancias que enfrentaban a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno tenían que ver con “la cuestión estructural del DF en lo jurídico, la diferente concepción del papel que el gobierno tiene frente a la sociedad, y, finalmente, el grado de compromiso que con las causas más populares se han establecido desde cada uno de los gobiernos, es decir, el proyecto de trabajo de cada gobierno y sus prioridades”.³¹³

Estas diferencias se explican, en buena medida, porque desde la primera elección de Jefe de Gobierno en 1997, el triunfo ha correspondido a partidos de oposición al partido en la presidencia, en los primeros años de este siglo la convergencia del PAN en la Presidencia de la República y el PRD gobernando el DF representó “la primera oportunidad real de dismantelar simultánea y coordinadamente desde los ámbitos federal y local a los poderes fácticos del viejo régimen no democrático en la ciudad capital,”³¹⁴ pero incluso frente a esta oportunidad las organizaciones corporativas se mantuvieron con prácticas clientelares y patrimoniales, verticales y disciplinarias, tal como era en los años en que la capital estaba bajo el control del presidente; así que como se ha explicado en el capítulo anterior, la constante demanda de la constitución para la Ciudad de México tampoco encontró resolución en ese contexto, por eso era necesario ir más allá y completar un marco de autonomía para la capital.

La Constitución de la Ciudad de México y la autonomía alcanzada fueron celebradas como “el cierre de un ciclo de muchas luchas de movimientos sociales, iniciados desde la creación del Distrito Federal, en 1824, frente una visión centralista en la que se negaron los derechos plenos de sus ciudadanos”.³¹⁵ Sin embargo, así como no todo el país se ha ido desarrollando de manera uniforme, la Ciudad de México tampoco lo ha hecho y los procesos de “inversión y modernización selectivos, agudizan las desigualdades históricas y las formas

³¹² Manuel Larrosa Haro (2003). "Relaciones políticas entre el jefe de gobierno de la Ciudad de México y el ejecutivo federal, 2000-2002". *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 119, mayo-junio, p. 58.

³¹³ *Ibid.*, p. 63.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 60.

³¹⁵ Senado de la República. Coordinación de comunicación social. (2017, 1 de abril). *La Constitución de la CDMX marcará nueva ruta en el federalismo, mayores libertades y democracia*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35541-la-constitucion-de-la-cdmx-marcara-nueva-ruta-en-el-federalismo-mayores-libertades-y-democracia.html>.

de polarización social y segregación socioterritorial”.³¹⁶ Además, hoy la capital mexicana tiene muchas problemáticas y desafíos por enfrentar asociadas con su tamaño, geografía y capacidad institucional, política, económica y administrativa.

Temas como la seguridad pública, el acceso servicios básicos (especialmente a agua potable) y la movilidad son factores determinantes para tomar en cuenta para la gobernabilidad de la ciudad y el éxito de los cambios tras la reforma, así como para decidir hacia dónde se debe encaminar la gestión de la capital y cuál es el papel que los ciudadanos tendrán que asumir en esta nueva etapa de la historia de la Ciudad de México.

Es justo el descontento de los habitantes de la capital uno de los elementos que alentaron un “enraizado sentimiento de liberación política que los partidos de la izquierda supieron entender y conducir en el rumbo de su «independencia»,”³¹⁷ es decir, a la demanda cada vez mayor de la modificación de la naturaleza de la ciudad ya que en el sistema federal mexicano los procesos de disputa política tuvieron connotación de trofeo para los vencedores.³¹⁸ Hoy por fin aparece la oportunidad de que efectivamente ese trofeo sea para los ciudadanos y no para el presidente, de llevar adelante una verdadera democratización que implicaría “fragmentar y desconcentrar el poder político, afectando así el sistema de pesos y contrapesos entre poderes federales, el formato del sistema de partidos y la relación con los gobernadores”.³¹⁹

Para terminar por completo con los pilares del autoritarismo mexicano, se necesitaba acabarlos también de manera geográfica y simbólica, de ahí la importancia de que la Ciudad de México dejara de estar bajo el control del ejecutivo. La autonomía de la capital era un paso necesario para poder seguir con la paulatina transición democrática del país.

³¹⁶ Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui (2008). “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, p. 48.

³¹⁷ Antonio Cuéllar (2015, 22 de diciembre). “El curioso federalismo mexicano”. *El Financiero*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/antonio-cuellar/el-curioso-federalismo-mexicano>.

³¹⁸ Miguel Pérez López (2013). “Hacia la Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes, fundamentos y propuestas”. *Alegatos*, núm. 85, septiembre-diciembre, p.762.

³¹⁹ Alberto Escamilla Cadena (2014). “Presidencialismo y transición a la democracia en México” Enrique Cuna Pérez, Miguel González Madrid y Javier Santiago (coords.) *México entre Siglos. Contexto, balance y agenda* (pp. 167-181). México: UAM Iztapalapa, p. 168.

a. Alcaldías

En el federalismo mexicano la figura del municipio es esencial para el desarrollo de los estados, ya que se pretende dotarlos de recursos y poder suficientes para atender sus asuntos como mejor les convenga dentro de cierto marco jurídico, pero en la capital a partir de 1928 desaparecieron los municipios y desde entonces se ha buscado restaurar esa forma de gobierno en la Ciudad de México. Por ejemplo, en 1977 los dirigentes del Partido Comunista de México y del Partido Mexicano de los Trabajadores propusieron el restablecimiento del régimen municipal en la capital. En 1986, los partidos opositores al PRI buscaron la transformación del DF en un estado con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente, en todos estos casos, las propuestas fueron rechazadas por el PRI y se mantuvo un gobierno capitalino tutelado por el ejecutivo federal.³²⁰

Uno de los principales objetivos de la reforma política de la Ciudad de México fue dotar de autonomía a la capital del país y la forma de lograr ese objetivo es descentralizando la administración capitalina del gobierno federal, y a su vez transferir esa autonomía al ámbito local más básico.

Fue hasta la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México que se logró modificar las características jurídicas de la unidad básica territorial de la capital, se estableció que las delegaciones políticas desaparecerían y en su lugar habría demarcaciones territoriales cuyo órgano de gobierno serían las alcaldías formadas por un alcalde o alcaldesa y un número de concejales en función del tamaño de la población de cada demarcación. Estas nuevas alcaldías son unidades distintas de la concepción tradicional del municipio, pues las marcadas diferencias con los gobiernos municipales y sus atribuciones, esquematizan a las alcaldías como figuras híbridas entre el concepto de delegación política y municipio.³²¹

Uno de los grandes cambios es que las alcaldías si bien estarán sujetas a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, ejercerán sus recursos

³²⁰ Paul Rodrigo Guzmán Correa (2018). “Alcaldías y municipios, un análisis comparativo”. Instituto De Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, p. 3.

³²¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017, 17 de mayo). *Alcaldías de la CDMX, un cambio de paradigma*. Recuperado el 27 de agosto de 2019 de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/alcaldias-de-la-cdmx-un-cambio-de-paradigma>.

de manera autónoma, ya que no dependerían de un presupuesto otorgado por la Secretaría de Finanzas de la capital como sucedía con las delegaciones; y en materia de ingresos todos los recursos que deriven de un acto de gobierno como clausuras, licencias de construcción o de manifestaciones de obra, se podrán quedar para beneficio de la demarcación.

Pese a estos avances, las alcaldías capitalinas están lejos de poder equipararse con los municipios, por ejemplo, en cuanto a cómo serán electas las personas que desempeñarán el papel de contrapeso en la administración local y las funciones que tendrán a su cargo hay una diferencia bastante marcada pues en el caso de los municipios el ayuntamiento, a excepción del presidente municipal, se elige de acuerdo con el principio de representación proporcional, lo que significa una apertura democrática al abrir espacios para que todos o varios partidos tengan participación en el ayuntamiento. Por otro lado, en las demarcaciones territoriales, el partido del alcalde electo accede al 60% de la integración del concejo, de tal forma que la pluralidad democrática se ve limitada; además, los concejales tienen voz pero no voto en las decisiones de gobierno ya que sus funciones sólo se limitan a vigilar.³²² una muestra más de estas diferencias es que las alcaldías tienen limitada su personalidad jurídica a proponer, aprobar y vigilar los reglamentos, circulares o disposiciones administrativas que disponga para sus territorios el gobierno central, mientras que los municipios están facultados para establecer medios de impugnación y cuentan con medios para dirimir controversias entre su administración y los particulares.³²³

Con la constitución de la Ciudad de México y el surgimiento de las alcaldías sí se da un gran paso en la democratización, la autonomía y el federalismo, si se compara con la etapa en que en la capital existían las delegaciones políticas, pero el camino para alcanzar la autonomía completa es largo todavía dentro de la ciudad y del país.

b. Régimen de capitalidad

Las ciudades-capital se originaron en Europa occidental durante la baja Edad Media, y eran entonces un instrumento de afirmación de las unidades políticas territoriales frente a otras.

³²² Paul Rodrigo Guzmán Correa (2018). “Alcaldías y municipios, un análisis comparativo”. Instituto De Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, p. 12.

³²³ *Ibid.*, p. 24.

Después, en el siglo XVI, como consecuencia de la juridificación del Estado se impone la necesidad de dotar a las naciones de una sede para efectos de derecho y políticos tanto internos como con el exterior, por lo que se consolida la categoría de «capital del Estado».³²⁴

En el caso de los Estados federales como lo es México, el establecimiento de una capital nacional condujo al establecimiento de un Distrito Federal, es decir, un espacio que contiene la capital de la Unión, alberga los poderes federales y acoge las representaciones diplomáticas, pero sin pertenecer a ninguno de los estados.

Es cierto que el poder federal requiere de un territorio propio o compartido donde pueda funcionar, pero respecto a esto no hay un único modelo, sino que los diferentes países federales lo han resuelto de las más variadas formas, de acuerdo a las características de su territorio, de su historia, de su cultura. Por ejemplo Argentina, la Capital Federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un Intendente designado por el Presidente de la República y que actualmente es electo por la ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante. Por otra parte, con las recientes reformas le correspondió a una Asamblea Constituyente la elaboración de la Constitución local, que rige la vida autónoma de Buenos Aires. En Brasil, en cambio, la Capital se trasladó a fines de los años cincuenta de la Ciudad de Río de Janeiro a Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía.³²⁵

Aunado al desempeño de las funciones como distrito federal, la Ciudad de México como corazón político, económico, cultural, académico y tecnológico del país atrajo un alto flujo de población que es originaria o habita en otras entidades federativas, pero que realiza sus actividades en la capital o ha decidido vivir aquí, lo cual complejiza mucho la administración y gobierno pues en la realidad metropolitana deben participar diferentes actores de los tres órdenes de gobierno en los que se incluye a autoridades de los estados que colindan o son cercanos a la Ciudad de México.

Las funciones, importancia y crecimiento de la capital, así como las problemáticas que atraviesa, necesitan la “adaptación de los gobiernos locales a la dinámica de los procesos globales, lo cual ha requerido un conjunto de transformaciones administrativas, jurídicas,

³²⁴ Manuel Aragón Reyes (1997). "El significado jurídico de la capitalidad" *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 17, Núm. 50, Mayo-Agosto, pp. 127-140.

³²⁵ José Fernández Santillán, Fernando Escalante Gonzalbo, Alicia Ziccardi Contigiani, et al. (2001). *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 77.

fiscales, económicas y urbanísticas para enfrentar la competitividad creciente entre países, regiones y ciudades”.³²⁶ Esta situación exige de forma imprescindible la permanente colaboración del orden federal con el local, aun cuando la Ciudad de México ha alcanzado la autonomía que no tenía anteriormente, debe aceptar seguir cediendo algunos espacios de poder a la federación.

Justamente para regular esta cooperación, el artículo 68 de la Constitución Política de la Ciudad de México se refiere al régimen de capitalidad. Este versa que la ciudad en su carácter de capital de la República y sede de los Poderes de la Unión deberá garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades de los poderes centrales y, en el ámbito de sus competencias, brindar la colaboración que requiera la Federación en los términos que especifique la Constitución general; también se establece la realización de acuerdos y convenios para asegurar el cuidado de las representaciones diplomáticas y de los bienes inmuebles y patrimonio federales asentados en el territorio de la CDMX; por último, se estipula que la ciudad deberá recibir recursos extras por ser la capital, pero estos se ejercerán conforme a las bases que establezca la normatividad aplicable. Es decir, el establecimiento de este régimen de capitalidad articula y limita los ámbitos que aún corresponden a la federación ahora que la Ciudad de México es autónoma.

³²⁶ Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui, (2008). “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, p. 48.

Conclusiones

Como se ha esbozado a lo largo de este documento, la intención de desarrollar esta investigación fue exponer que la reforma política de la Ciudad de México, aprobada luego de décadas de demandas de los ciudadanos, reformas a algunos artículos constitucionales y creación de figuras de representación y organización política locales, se impulsó, en cierta medida, debido al devenir natural de las instituciones que el modelo económico adoptado en la década de los 80 exigía. Así mismo, se dio como parte de los procesos de federalización y democratización que experimentó el país en el marco de procesos históricos, políticos, sociales, económicos e institucionales de mayor alcance y antigüedad tanto nacionales como internacionales y globales, mismos que contribuyeron a crear las condiciones para que en 2016 se materializara la reforma política de la Ciudad de México, convirtiéndose en un paso más en el camino de hacer un país democrático y federal no sólo en lo formal sino también en la práctica.

Retomando los documentos que han regido el país y la capital mexicana, se han podido plantear ejemplos que muestran los avances en materia de fortalecimiento del federalismo y democratización mediante el otorgamiento de mayor autonomía política a la Ciudad de México, esto se ve reflejado en las facultades que los poderes federales han perdido respecto a la capital, de manera especial en las que se han suprimido al Presidente de la República.

Uno de los hallazgos principales de este proyecto es que existe una clara relación entre la forma que adquirió el sistema presidencialista en el contexto mexicano, sobre todo del siglo XX, caracterizado por la excesiva concentración de poder político en la figura del presidente y un federalismo que sólo existe en lo formal; por esto, puede asumirse que todo intento por limitar las esferas de acción e influencia del presidente y volver más democrático el sistema político mexicano repercute positivamente en hacer del federalismo una práctica efectiva. En este sentido, la autonomía otorgada a la Ciudad de México y la promulgación de la primera constitución política local contribuyen al fortalecimiento del federalismo en tanto descentralizan las decisiones que tomaba el presidente para desplazarlas a los ciudadanos de la capital y a sus autoridades electas.

Es justo la designación de autoridades y puestos clave del gobierno de la Ciudad de México, como el procurador de Justicia local y el Jefe de Gobierno, una de las facultades más importantes que se logra sustraer del orden federal, de forma específica del poder presidencial, constituyendo también así una muestra del desplazamiento de las decisiones hacia otros actores como el Congreso local que ahora puede, entre otras cosas, elegir al titular de la Fiscalía General de Justicia de la ciudad (dado que la Constitución de la capital contempla la figura de Fiscal y ya no de Procurador). De este modo, los ciudadanos que desde hace apenas relativamente pocos años pueden elegir mediante el voto al Jefe de Gobierno y a los integrantes de las alcaldías (antes delegaciones), recobrando así un par de derechos políticos que son los más esenciales: votar y ser votados.

Otra observación que se puede hacer tras haber realizado esta investigación es que los ciudadanos, ya sea de manera individual u organizados en asociaciones civiles o movimientos sociales, son una parte fundamental de la construcción de avances en materia democrática hasta ahora, porque la historia de México ha sido constantemente una historia marcada por caudillos y personajes; es en la Ciudad de México en donde recientemente el pueblo cobra relevancia porque aquí se empieza a gestar la historia escrita por la ciudadanía, por las grandes concentraciones de estudiantes en el 68, por la sociedad civil en el 85, y por los electores en el 88. Estos entre otros esfuerzos crearon poco a poco canales de comunicación para integrar los intereses populares y hacerlos entrar en la esfera política. Sin embargo, a pesar de lo anterior, persiste la baja participación de buena parte de la población que cuando mucho se limita a emitir su voto.

Una constitución política es reflejo de su contexto y siempre buscará ampliar las garantías y los derechos con el fin de dar solución a los retos del momento. Esta primera constitución local no sólo se enfoca en el presente sino en el futuro, tiene un enorme contenido aspiracional con el que se pretende que la Ciudad de México llegue a ser una ciudad con un alto nivel de desarrollo y calidad de vida. Ejemplo de lo anterior es el establecimiento en el texto constitucional del derecho al acceso a la ciencia, la tecnología y a internet en el espacio público; a ingresos que formen un mínimo vital que permita a todas las personas vivir en condiciones materiales de dignidad, a la protesta social, a la memoria, la verdad y la justicia por los hechos del pasado; a una muerte digna, a la vida libre de todo

tipo de violencia, a una buena administración pública, entre otras. Todos estos derechos, más que estar garantizados actualmente, parecen ser el horizonte por alcanzar.

A pesar de que se tengan en gran medida las condiciones formales para asegurar el cumplimiento de lo que la constitución contempla para que esta tenga efecto total se requiere mayor capacidad institucional, autonomía en la toma de decisiones, recursos y participación de la ciudadanía. Sin embargo, a nivel social prevalece la incertidumbre y la desconfianza en el gobierno y los políticos lo que dificulta la aceptación y obediencia de la ley y, por lo tanto, en cierta medida, el alcance de los objetivos ideales que plantea la constitución local.

Sin duda, poder construir una Constitución política desde cero para la Ciudad de México pensando en sus características, idiosincrasia y necesidades particulares representa la oportunidad de establecer reglas, mecanismos e instituciones para una relación gobierno-ciudadanía más democrática a nivel local, crear nuevos proyectos de participación para todos los habitantes y fortalecer la independencia económica. En resumen, el proceso constituyente permitió hacer lo posible para consolidar la autonomía política de la ciudad frente a los poderes federales.

Ahora uno de los temas que es necesario analizar y actualizar reside en determinar cuáles son las competencias que dentro del territorio de la capital le corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno: la federación, los estados, la Ciudad de México, los municipios y las alcaldías ya que, como antes se expuso, el carácter de capital nacional y zona metropolitana hace realidad la convivencia de todas esas entidades para la atención y resolución de problemas.

Probablemente, la cantidad y variedad de problemáticas que enfrenta la Ciudad de México fue otro de los factores que hizo necesaria una reforma política que aumentara el campo y capacidad de decisión de las autoridades locales para poder responder de manera oportuna a las situaciones de la capital que terminó por convertirse en un monstruo bicéfalo en el que la convivencia del orden federal y el local representaba la saturación del primero y entorpecía que el gobierno de la ciudad pudiera tomar algunas acciones para prevenir o combatir los problemas ya que se veían limitadas por el Presidente de la República o por el Congreso de la Unión.

Entre los procesos de mayor alcance que, de alguna manera, también ayudaron reducir el poder presidencial y a crear condiciones para que la reforma política al marco jurídico, político y constitucional de la capital fuera inminente, se encuentran las reformas electorales que desde la década de los 70 fueron abriendo paulatinamente espacios para los partidos de oposición; los movimientos sociales y la sociedad civil, los cuales inauguraron canales para que los ciudadanos tuvieran oportunidad de ser escuchados y aspirar a incidir en la toma de decisiones; la descentralización de funciones y recursos como una tendencia de encaminar la administración pública asociada con el neoliberalismo a partir de la década de los 80; y por último, la creación de Órganos Constitucionales Autónomos que fueron generalmente absorbiendo algunas facultades que habían correspondido anteriormente al ejecutivo federal.

Con lo que se ha argumentado en este trabajo se puede sustentar que la reforma política de la Ciudad de México, más allá de ser un parteaguas en la historia de la capital, es un paso que consolida una serie de procesos igualmente radicales y significativos en tanto fueron disminuyendo el poder político que el Presidente de la República había ejercido históricamente sobre los asuntos públicos de la Ciudad de México, robusteciendo así el federalismo mexicano en tanto se cumple más ampliamente con los principios que lo caracterizan en teoría como la facultad de cada territorio miembro de la federación de expedir su propia Constitución local sin más límites que los convenidos en la Constitución general y la existencia de mecanismos para evitar que las competencias tanto locales como federales se vulneren mutuamente.

Una interrogante que quedará pendiente es si el avance logrado en materia de federalismo y democracia contribuirán efectivamente a que la Ciudad de México, ahora autónoma, es decir, con un marco de acción ampliado sobre el que puede decidir por sí misma, favorece en la práctica el combate a los grandes problemas metropolitanos o es que los problemas de la ciudad y su zona conurbada pesarán más que la constitución y serán obstáculo para alcanzar la ciudad tal como se ha planteado idealmente.

Fuentes de Consulta

- Adler-Lomnitz, Larisa; Salazar Elena, Rodrigo y Adler, Ilya (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México: Siglo XXI.
- Aragón Reyes, Manuel (1997). "El significado jurídico de la capitalidad" *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 17, Núm. 50, Mayo-Agosto, pp. 127-140.
- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016). Iniciativas Presentadas por Legisladores. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/iniciativa02.html>.
- Attili, Antonella y Salazar Carrión, Luis (2010). *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México. 1977-2008*. México: UAMI-I-Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación Cámara de Diputados (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*.
- Barceló Rojas, Daniel (2015). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Barceló Rojas, Daniel; Serna de la Garza, José María y Valadés, Diego (2016). *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta nacional de Federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1999). "La reforma electoral de 1996" en Manuel Larrosa Haro y Ricardo Espinoza Toledo (coords.) *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*. (pp. 37-48). México: Centro de Estadística y Documentación Electoral (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa).
- Betancourt Cid, Carlos (2012). *México contemporáneo. Cronología 1968-2000*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo". en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Calderón, José María (1972). *Génesis del presidencialismo mexicano*. México: El caballito.
- Carbonell, Miguel (2006). *Elementos de derecho constitucional*, México: Fontamara.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2017). "Breve análisis crítico de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor*, año XV, núm. 3.
- Carpizo, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno.

- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C. (2012). *Estudio sobre los Proyectos de Constitución para la Ciudad de México*.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). *Elección del Constituyente en la Ciudad de México*.
- Cerón, Ahremi (2012). “El movimiento 68 en México: interpretaciones historiográficas 1988-2008”, *Andamios*, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, pp. 237-257.
- Chanes Nieto, José (1993). *La designación del Presidente de la República*. México: Plaza y Valdés.
- Chanes Nieto, José (2017). “Tendencias contemporáneas del federalismo en México”. en Roberto Moreno, Eduardo Grin, Joel Mendoza y Alejandro Aguilar (coords.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. (pp. 9-32). México: Fontamara.
- Chávez Carapia, Julia del Carmen (2017). "Movimientos sociales en México: una mirada desde la perspectiva de género" en Javier Aguilar (coord.) *Movimientos sociales en México y Latinoamérica* (pp.27-56). México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2008). “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, pp. 47-68.
- Comunicación Social CDMX (2016, 21 de abril). *Presentan a grupo de asesores para la elaboración del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México*. Recuperado en mayo de 2019 de <http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/presentan-grupo-de-asesores-para-la-elaboracion-del-proyecto-de-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico>.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (s.f). “Acerca de”. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824). Recuperada en febrero de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada en febrero de 2018 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.
- Constitución política de la Ciudad de México (2017). Recuperada de http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf en junio de 2018.

Coplade Baja California. (s.f.). "Antecedentes". Recuperado en septiembre de 2019 de <http://www.copladebc.gob.mx/antecedentes.html>.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Dictamen de iniciativa presentada por la ALDF, II Legislatura. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con trescientos cincuenta y ocho votos en pro, 17 en contra y siete abstenciones el 14 de diciembre de 2001. Turnada a la Cámara de Senadores. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/135-hacia-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/904-dictamen-de-iniciativa-presentada-por-la-aldf-ii-legislatura> el 26 de mayo de 2019.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el diputado Christian Martín Trujano Nicolás del PAN. Publicada en la gaceta parlamentaria el 20 de septiembre de 2007. Cámara de Diputados, LX Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/905-iniciativa-presentada-por-el-diputado-christian-martin-trujano-nicolas-del-pan> el 30 de mayo de 2019.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por la diputada Silvia Oliva Fragoso el 14 de febrero de 2008. Cámara de Diputados, LX Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/906-iniciativa-presentada-por-la-diputada-silvia-oliva-fragoso-el-14-de-febrero-de-2008> el 30 de mayo de 2019.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el diputado Juventino Castro el 10 de diciembre de 2009. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/907-iniciativa-presentada-por-el-diputado-juventino-castro-el-10-de-diciembre-de-2009> el 4 de junio de 2019.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por la senadora María de los Ángeles Moreno. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-el-proceso-de-la-reforma-politica/908-iniciativa-presentada-por-la-senadora-maria-de-los-angeles-moreno-el-23-de-marzo-de-2010> en junio de 2019.

Coordinación general de la unidad para la reforma política de la Ciudad de México (2016). *Iniciativa presentada por el presidente del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal Obdulio Ávila, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.* Recuperado de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/135-hacia-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/909-propuesta-del-pan-capitalino-obdulio-avila-en-su-caracter-de-presidente-del-pan-df> en junio de 2019.

- Cosío Villegas, Daniel (1978). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Una propuesta Progresista (s.f.). *Semblanza*. Recuperado en marzo de 2019 de http://www.ccardenass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=59.
- Cuéllar, Antonio (2015, 22 de diciembre). "El curioso federalismo mexicano". *El Financiero*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/antonio-cuellar/el-curioso-federalismo-mexicano>.
- Escamilla Cadena, Alberto (2014). "Presidencialismo y transición a la democracia en México" Enrique Cuna Pérez, Miguel González Madrid y Javier Santiago (coords.) *México entre Siglos. Contexto, balance y agenda* (pp. 167-181). México: UAM Iztapalapa.
- Escamilla Cadena, Alberto (2016). "Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina", *Estudios Políticos, núm. 37, enero-abril*, pp. 111-141.
- Espinoza Toledo, Ricardo (2007). "Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto" en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.) *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthropos-UAM Iztapalapa.
- Fabián Ruíz, José (2017). "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". *Cuestiones Constitucionales, núm. 37, julio-diciembre*, pp. 85-120.
- Fernández Santillán, José; Escalante Gonzalbo, Fernando; Ziccardi Contigiani, Alicia, *et al.* (2001). *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Fernández Segado, Francisco (2003). *El federalismo en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Gaceta del Senado (2013). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política del Distrito Federal. Recuperada de http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/44981 en diciembre de 2018.
- Gamboa Montejano, Claudia y Ayala Cordero, Arturo. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. (2007). *Reforma Política del Distrito Federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*.
- Gamas Torruco, José (1975). *El federalismo mexicano*. México: Secretaría de Educación Pública.
- García Bartolo, Moisés Sinuhé (2011). "Las reformas electorales a nivel federal en México". *El Cotidiano, núm. 166, marzo-abril*, pp. 79-91.

- Giménez, Gilberto (1989). *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Gobierno de la Ciudad de México (2017). *Mi Constitución CDMX: razones y avances*.
- González Casanova, Pablo (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era.
- Guillén López, Tonatiuh (2016). *Cuadernillo 17. Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Gutiérrez Márquez, Harim Benjamín (2017). La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975). *Política y cultura, núm. 48*, pp. 85-110.
- Guzmán Correa, Paul Rodrigo (2018) "Alcaldías y municipios, un análisis comparativo". Instituto De Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Hurtado González, Javier y Arellano Ríos, Alberto (2009). "La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional", *Estudios Constitucionales, vol. 7, núm. 2*, pp. 207-239.
- Hurtado, Javier y Macedonio, Omar (2012). "Los ayuntamientos y la integración de la representación política en los municipios de México". *Acta republicana. Política y sociedad, Año 11, Núm. 10-11*, pp. 15-25.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1990). *Congreso constituyente de 1856 y Constitución de 1857 1990*. Recuperado el 29 de septiembre de 2018 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3403/8.pdf>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (s.f.). "Antecedentes" Recuperado en septiembre de 2019 de http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017, 17 de mayo). *Alcaldías de la CDMX, un cambio de paradigma*. Recuperado el 27 de agosto de 2019 de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/alcaldias-de-la-cdmx-un-cambio-de-paradigma>.
- Larrosa Haro, Manuel (2003). "Relaciones políticas entre el jefe de gobierno de la Ciudad de México y el ejecutivo federal, 2000-2002". *El Cotidiano, vol. 19, núm. 119, mayo-junio*, pp. 57-64.
- Leal Martínez, Alejandra (2015). "El despertar de la sociedad civil: sismo del 85 y neoliberalismo". *Horizontal*. Recuperado el 8 de diciembre de 2018 de <https://horizontal.mx/el-despertarde-la-sociedad-civil-sismo-del-85yneoliberalismo>.

- Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (1928). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528>.
- Ley Orgánica del Distrito Federal (1941). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18390/16529>.
- Ley Orgánica del Distrito Federal (1970). Recuperada en octubre de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18391/16530>.
- Loeza, Soledad (1999). *El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- López Benítez, Carlos (1994) "Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada" *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 153, abril-junio, pp. 73-100.
- Luján Uranga, Bertha Elena. (2017) "Una Constitución para la Ciudad de México". *El Cotidiano*, núm. 203, mayo-junio, pp. 94-96.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós.
- Medina, Luis (2009). *Federalismo mexicano para principiantes*. México: CIDE.
- Melucci, Alberto (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Mendoza García, Jesús Edgar (2016). *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Merino, Mauricio (1994). "El gobierno perdido (algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)". *Foro Internacional*, Vol. XXXIV, núm. 3, julio-septiembre, pp.417-436.
- Merino Huerta, Mauricio. (1998). *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey (2014). "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 17, julio-diciembre, pp. 165-192.

- Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián (2009). "La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo". *Convergencia*, núm. 49, enero-abril, pp. 229-250.
- Moreno Ramírez, Ileana (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa.
- Nava Polina, María del Carmen (2018, 5 de marzo). *Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Recuperado en mayo de 2019 <http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18>.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1998). "El Presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (pp. 110-125). Venezuela: Nueva Sociedad.
- Observatorio de Multinacionales en América Latina (2012). "Consenso de Washington". Recuperado en septiembre de 2019 de <http://omal.info/spip.php?article4820>.
- Ochoa, Haydée (2004). "En la mira: La nueva gestión pública". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, enero-marzo, pp. 1-3.
- Olvera Rivera, Alberto (2002). "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" *Comercio Exterior*, Vol. 52, Núm. 5, pp. 398-408.
- Olvera Rivera, Alberto (2016). *Cuadernillo 27. Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Pantoja, Sara. (2017, 7 de febrero). "La Constitución capitalina, un parto con dolor". *Proceso*. Recuperado el 9 de mayo de 2018 de <https://www.proceso.com.mx/473373/la-constitucion-capitalina-parto-dolor>.
- Pedroza De La Llave, Susana Thalía (2002). "Los órganos constitucionales autónomos en México" en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.). *Estado de derecho y transición jurídica*, (pp. 173-194). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Pérez López, Miguel (2013). "Hacia la Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes, fundamentos y propuestas". *Alegatos*, núm. 85, septiembre-diciembre.
- Peschard, Jacqueline (2016). *La Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Pliego Moreno, Iván (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. (2016, 15 de septiembre).

- Rabell García, Enrique. (2017). "La reforma política de la Ciudad de México". *Cuestiones Constitucionales*, núm. 36, pp. 264-265.
- Rivera Pineda, Arturo (2009). "El régimen presidencial en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 23, pp. 144-163.
- Santana Ángeles, Félix; Vega Millán, Iván; Galván Madrigal, Alberto (2017). "La experiencia de archivo abierto en la Asamblea Constituyente" *Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional*, Vol. 11, Núm. 52, Octubre, pp. 7-17.
- Schultze, Rainer-Olaf (2014). "El federalismo" en Herminio Sánchez (coord.) *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas* (pp.193-210). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Secretaría de gobernación (2016, 29 de enero). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México en *Diario Oficial de la Federación*.
- Senado de la República. Coordinación de comunicación social. (2017, 1 de abril). *La Constitución de la CDMX marcará nueva ruta en el federalismo, mayores libertades y democracia*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35541-la-constitucion-de-la-cdmx-marcara-nueva-ruta-en-el-federalismo-mayores-libertades-y-democracia.html>.
- Serna de la Garza, José María (2016). *El sistema Federal mexicano: trayectoria y características*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaria de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Serrano Migallón, Fernando (2006). *Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México*, México: UNAM.
- Shabot, Ezra (2015, 24 de noviembre). "Gobernadores", *Excélsior*, recuperado en junio de 2019 de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/ezra-shabot/2015/11/24/1059190>.
- Sojo, Eduardo. (2017, 5 de octubre). "Repensando la descentralización de la CDMX". *El Financiero*. Recuperado el 7 de junio de 2018 de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-sojo/repensando-la-descentralizacion-de-la-cdmx>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXI.
- Stettin, Cinthya (2018, 18 de octubre). "Se instalan las 8 comisiones de la Asamblea Constituyente". *Milenio*. Recuperado en agosto de 2019 de

<https://www.milenio.com/estados/se-instalan-las-8-comisiones-de-la-asamblea-constituyente>.

- Tena Ramírez, Felipe (2003). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010). "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del instituto de la judicatura federal*, núm. 29, pp. 253- 264.
- Valadés, Diego (2011). *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Valdés Vega, María Eugenia (1998). "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997", *Nueva Antropología*, vol. XVI, núm. 54, junio, pp. 57-78.
- Valdés Vega, María Eugenia (2007). "Balance general de las elecciones de las elecciones de 2006 en México" en Roberto Gutiérrez, Alberto escamilla y Luis Reyes (coords.) *México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político* (pp. 397-451). México: UAM-Azcapotzalco.
- Valdés Vega, María Eugenia (2010). "El sistema político y los medios electrónicos en México" en Adrián Gimete-Welsh y Pedro Castro (coords.) *Sistema político mexicano. Continuidades y rupturas* (pp. 519-562). México: Senado de la República.
- Valdés Zurita, Leonardo (2004). "El fin del sistema de partido hegemónico en México", *Revista mexicana de estudios electorales*, núm.3, enero-junio, pp. 11-50.
- Valentín, Romeo (2012). "El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI", *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, pp. 52-59.
- Vallarta Plata, José Guillermo (2002). "El municipio en México" en José María Serna (coord.) *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 549-573). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- Vázquez Alfaro, José Luis (2010). *Distrito Federal. Historia de las Instituciones jurídicas*. México: Senado de la República.
- Vázquez Elizarrarás, Juan Carlos (2010). *La política comparada ante las grandes pugnas modélicas. Crisis y transformación de los sistemas políticos modernos*. México: UNAM.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel (2003). *Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Velázquez, Luis Eduardo (2018). "Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento". *Forbes*. Recuperado en septiembre de 2019 de <https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/>.

Ziccardi, Alicia (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, pp. 323-350.