UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal: un recorrido institucional-democrático, 1928-2016

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADOS EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A N :

JUAN BOLLÁS JIMÉNEZ
VICTOR ISRAEL MAZA ALMARAZ

D I R E C T O R

DR. FACUNDO GONZÁLEZ BÁRCENAS

Ciudad de México, enero de 2023.

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

CA Coordinación Académica

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS©

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

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

ÍNDICE

DEDICATORIAS

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 9

1.1. Democracia 9

1.2. Democracia directa 13

1.3. Democracia representativa 17

1.4. Democracia representativa y democracia participativa 23

1.5. Los mecanismos de la democracia participativa 26

1.6. Crisis de la democracia representativa 30

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO DEL DF. UN RECORRIDO INSTITUCIONAL 34

2.1. El federalismo y el Distrito Federal mexicano 34

2.2. El régimen jurídico-político del Distrito Federal 43

CAPÍTULO III

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF 82

CONCLUSIONES 112

FUENTES CONSULTADAS 124

DEDICATORIAS

Dedicatoria de Juan Bollás Jiménez

Dedico este trabajo a mi Padre Altísimo, a mi madre la Virgen María y a los ángeles de mi guarda.

Dedicatoria de Victor Israel Maza Almaraz

Este Trabajo recepcional lo dedico primeramente a Dios, quien me ha permitido llegar hasta este momento y me ha dado fuerza para continuar. A mis padres, quienes con cariño, esfuerzo y sacrificio me dieron una carrera y, aunque pasamos por situaciones complicadas, ellos me enseñaron a perseguir y perseverar. De igual manera, a mis hermanos, quienes han sido mis amigos, compañeros de vida y ejemplo a seguir. Por último, pero no menos relevantes, a mi esposa e hijo, quienes me motivan cada día a salir adelante.

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos de Juan Bollás Jiménez

Mi agradecimiento más profundo a mi Director de Trabajo recepcional: Dr. Facundo González Bárcenas, a mi lectora: Dra. Norma Angélica Gómez Méndez, y a mis lectores: Dr. Miguel Moreno Plata y Dr. Rogelio Mondragón Reyes.

Mi agradecimiento más profundo también a todas mis profesoras y a todos mis profesores; en especial, a mi profesor Francisco Octavio Valadez Tapia, a mi profesora Evelia Arteaga Conde y a mi profesora Iris Refugio Pozas Horcasitas.

Del mismo modo, tengo mucho cariño y agradecimiento para quienes creyeron en mí, entre estas personas se encuentran Juan Alberto Bollás Medina, Laura Berenice Bollás Medina, Ana Elizabeth Bollás Medina y Víctor Manuel Bollás Medina; así como mis nietos Axel Iván Sánchez Bollás, Emily Ayalen Sánchez Bollás, José Santiago Cardozo Bollás y Cristopher Joseph Bollás Alonso.

Por último, mil gracias a la vida y a mi bendita Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Agradecimientos de Victor Israel Maza Almaraz

Mi agradecimiento más profundo a mi Director de Trabajo recepcional: Dr. Facundo González Bárcenas, a mi lectora: Dra. Norma Angélica Gómez Méndez, y a mis lectores: Dr. Miguel Moreno Plata y Dr. Rogelio Mondragón Reyes.

Al Mtro. Francisco Octavio Valadez Tapia, quien mostró en todo momento ayuda y apoyo en la elaboración de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recepcional tiene como objetivo realizar una historia política-institucional sobre los mecanismos de participación ciudadana en el otrora Distrito Federal mexicano (DF) durante el período 1928-2016, mismos que tuvieron una gran evolución, supresión y cambios a lo largo de la historia de la capital mexicana. Estos fueron –institucionalmente– la esencia de la democracia participativa, fueron "modalidades de participación (…) más allá de los procesos electorales" (Merino, 2010:37),[1] mecanismos que permitieron al ciudadano capitalino estar inmerso en los asuntos públicos, tomando así su papel como actor principal en pro de la democracia; y, sin duda, continúan siendo referencia de los mecanismos de participación ciudadana de la ahora Ciudad de México (CDMX), lo que justifica su atención frente a una "potente ola que (…) no aprecia lo poco o mucho que se ha construido en el terreno democrático" (Woldenberg, 2020: s. p.).[2]

Se parte del supuesto de que los mecanismos de participación ciudadana en el DF no surgieron de manera espontánea ni persistieron en la nada, sino que se establecieron en instituciones políticas particulares.[3] Este proceso se situó en circunstancias socio-históricas específicas e implicó lo que Thompson (2000) denomina "arreglos institucionales particulares" (p. 440), donde fueron incorporados los mecanismos de participación ciudadana en medio de una crisis de participación y representación política. Dicha crisis se vio reflejada en el condicionado y escaso uso de los mecanismos de participación política durante la

[1] Paréntesis añadidos. A partir de este momento cualquier agregado a las citas corresponde al texto consultado, salvo que se indique lo contrario.
[2] Paréntesis añadidos.
[3] Una institución política es aquella *"entidad jurídico-social que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política"* (Lucas Verdú, 1959:29).

historia de la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Teniendo en cuenta esto, en esta investigación se propone hacer un recorrido histórico de la capital mexicana desde que el Estado comenzó a incentivar mínimamente la participación en el DF, por lo menos desde una visión institucional, con la creación del Consejo Consultivo del Departamento Central (CCDC) y los consejos consultivos delegacionales, con base en los artículos 84 y 85 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*; pasando por mecanismos de participación más dinámicos a finales del siglo XX con las leyes de participación ciudadana para el DF de 1995 y de 1998, los cuales buscaron involucrar como sujetos principales a los ciudadanos en los asuntos públicos; hasta 2017, año en el cual se publicó la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX) –con lo cual la entidad federativa cambió oficialmente de nombre y hasta cierto punto de estatus político–, considerando el papel institucional de estos mecanismos a lo largo de tal proceso. Esto con la intención de tener un parámetro de cómo fueron incorporados al *pacto social y político* capitalino de principios del siglo XXI,[4] y conocer la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el DF.

Cabe agregar que la historia política-institucional que aquí se describe tiene la intención de ser una contribución para trazar una memoria colectiva que muestre parte de la trayectoria y uso de los valores de la sociedad capitalina, "además de propiciar niveles de entendimiento acerca de la temporalidad [y] secuencia […] de los actos asociados con el ejercicio del poder" (Alarcón Olguín, 2016:39).[5]

[4] Se retoma la noción de *pacto social y político* desarrollado por el politólogo mexicano Arnaldo Córdova (2010), quien señala que la expedición de leyes se corresponde con la atención de determinadas necesidades, y no es solo una cuestión abstracta, ideal o simple ocurrencia.
[5] Corchetes añadidos.

Ahora bien, uno de los conceptos centrales de esta investigación es, en primera instancia, la ciudadanía, ya que este concepto hace referencia a “individuos de iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades” (Held, 1997:91), es decir, las y los ciudadanos tienen derechos y deberes frente a los asuntos públicos.

Para referirse a la democracia participativa y a la representativa, donde el concepto de ciudadanía tiene un vínculo ineludible, se utiliza la idea de Carbonell (2005): “en una democracia representativa el ciudadano decide quién decidirá por él (quién le representará) y en la otra él es el decisor” (p. 37), es decir, en la democracia participativa el ciudadano se involucra de manera más íntima con los procesos públicos, a diferencia de la representativa en la que es necesario quién lo represente.

Actualmente, la democracia representativa y participativa emplea normatividad con la cual la ciudadanía puede hacer uso de su derecho democrático a través de mecanismos de participación, los cuales son la principal herramienta de la participación ciudadana, ya que tienen el principal propósito de influir en la esfera pública, velando porque las decisiones de sus representantes se acoplen a sus necesidades e intereses como ciudadanos, es decir, *“*para corregir los defectos de la representación política” (Merino, 2010:15). Los mecanismos de participación que han venido siendo regulados por la normatividad del DF son plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, asamblea ciudadana, presupuesto participativo, comités ciudadanos, representantes de manzana y consejo

ciudadano.[6] Los anteriores mecanismos han tenido como principal propósito "extender la participación y hacerla llegar a los ciudadanos" (Ziccardi, 2004:35).

Es así que el ciudadano al involucrarse en el rol público, además de participar en el voto electoral, crea participación ciudadana, la cual es el quehacer ciudadano en y de la vida pública y política de la ciudad –a través de mecanismos e instrumentos participativos–, lo cual afecta las decisiones públicas, pero siempre con el apoyo de una representación, la cual actuará en su nombre.

Prosiguiendo, se describen las normas jurídicas relacionadas con el régimen político del DF y con los mecanismos de participación ciudadana de dicha entidad federativa, que conceptualmente pueden entenderse como un pacto sociopolítico y como una ley escrita fruto de las necesidades reales de la sociedad capitalina, pues como indica el politólogo Arnaldo Córdova (2010): "Nadie se pone a inventar leyes que no tienen que ver con esas necesidades, incluso con una dictadura que anula el estado de derecho. No hay dicotomías posibles si se piensa así: la ley, escrita o no, es una parte de la realidad" (s. p.).

El principal interés de esta investigación nace a partir de la máxima de que la participación del ciudadano es vital para la democracia y que en suma crea el poder más alto del Estado, es decir, la soberanía. Igualmente, esta esencia democrática parte de la interacción de *representantes y representados* generando de fondo un tercer elemento que une a estos dos actores democráticos: los mecanismos de participación ciudadana.

[6] Piénsese que mecanismos de participación ciudadana más dinámicas como los *flash mobs* o las *multitudes relámpago* no se encuentran reguladas ni en la capital mexicana, ni en el país; o que todavía en 2019 el Partido Acción Nacional abogaba para que se regularan las marchas en la Ciudad de México (Stettin, 2019).

Aunque en los inicios de la participación ciudadana –en la Antigua Grecia, por ejemplo– el ciudadano no requería representantes ni procedimientos explícitos para hacer uso de su derecho como actor principal del Estado, en el siglo XX y XXI la representación y los mecanismos para ésta han sido necesarios para hacer manifiesto el poder público superior dentro del marco jurídico del DF y de muchas entidades democráticas. Es así que, el pilar de esta investigación descansa en el supuesto de que la participación del ciudadano ha sido "*ir más allá del voto electoral"* (Merino, 2010:16).

Es importante decir que esta investigación obedece a un interés académico, ya que como egresados de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (LCPyAU-UACM), quienes aquí escriben consideran vital este tema, pues la historia del DF, hoy CDMX, ha tenido grandes cambios y es necesario voltear a ver los instrumentos incorporados en su ordenamiento jurídico, del cual parte la participación del ciudadano capitalino.

También conviene insistir que este texto tiene un alcance de carácter descriptivo e histórico-institucional, lo cual permite analizar y profundizar en el desarrollo que ha tenido el DF, con elementos añadidos de su *Ley de Participación Ciudadana* y cuál fue el trasfondo histórico de estos mecanismos, ya que en el momento histórico en que se sitúa esta investigación la capital mexicana se encuentra en una crisis de representación política, lo cual conduce a examinar los mecanismos de participación ciudadana del DF. Esto se encuentra sustentado en el trasfondo histórico-político donde los instrumentos de participación ciudadana

en el DF se han ido gestando a través de un largo proceso de interacción de fuerzas y conflictos de intereses, ya que la incorporación de elementos de participación ciudadana no se ha llevado a cabo de un día a otro.

Relativo a la metodología de esta investigación, se ha de señalar que la investigación comenzó por un interés ciudadano, el cual surgió luego de realizar una investigación respecto al presupuesto participativo en la materia *Participación y representación del México contemporáneo* impartida en la LCPyAU-UACM. Aquí tuvo lugar el germen de esta investigación, ya que, a través de una práctica de campo, que consistía en preguntar de manera aleatoria a la ciudadanía de una colonia qué entendía por ciudadanía, democracia, mecanismos de participación y representación, se develó que 80% de la ciudadanía de esa localidad no tenía una idea concreta de qué es ser ciudadano, ni de la normatividad que regulaba su participación en cuanto ciudadano.

Lo anterior incentivo un interés ciudadano y politológico al apreciar que, además de haber una crisis de representación política, también existía una desinformación por parte de la ciudadanía respecto de los asuntos político-institucionales y participativos. De este modo, se hizo preciso ver cuál es el vínculo inmediato entre el quehacer político y la ciudadanía; si bien Merino (2010) menciona que la *voluntad humana* es el primer paso para que el ciudadano abra espacio dentro de su vida cotidiana para inmiscuirse en los asuntos públicos, no es el único vínculo que se busca, ya que éste apenas es el germen de todo el proceso del quehacer ciudadano.

En esta tesitura, la ciudadanía consiste en “individuos de iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades” (Held, 1997:91),

es decir, que cuentan con un papel fundamental dentro del rol político donde el Estado les garantiza igualdad y libertad; sin embargo, demanda de estos responsabilidades y deberes, lo cual, visto desde la perspectiva de Merino (2010), sería *ir más allá del voto electoral* –como ya antes se ha mencionado–. Considerando esto, el propio Merino (2010) propone dos variables, la voluntad humana y la participación política, la cual no únicamente refiere a votar en elecciones; en consecuencia, existe una variable pilar para esta investigación: los mecanismos de participación ciudadana, mediante los cuales se pueden "corregir los defectos de la representación política" (Merino, 2010:15).

También, metodológicamente hablando, la historia política-institucional sobre los mecanismos de participación ciudadana en el DF que aquí se expone se define como un camino que permite construir una historia de la normatividad vigente en un espacio y tiempo determinados, en otras palabras, el DF mexicano durante el pasado siglo XX y principio del siglo XXI, un tiempo que parece querer olvidarse, toda vez que, como advierte Tony Judt (2008:2): "Con entusiasmo maniqueo, en Occidente nos apresuramos a desprendernos siempre que ha sido posible del bagaje […] institucional del siglo XX [y principios del XXI] y animamos a los demás a que hicieran lo propio. La creencia de que *eso* era entonces y *esto* es ahora".[7]

Teniendo en cuenta lo hasta aquí dicho es que, la estructura de esta investigación está distribuida en tres capítulos. El primer capítulo hace un recorrido histórico por el origen de la democracia y sus principales variantes: directa, representativa y participativa; lo cual lleva a profundizar en el papel del ciudadano

[7] Corchetes añadidos.

en el ámbito público, así como qué ha provocado la apatía –crisis de participación y representación– de este para involucrarse en los asuntos de la ciudad.

El segundo capítulo, por su parte, hace un recorrido histórico-institucional acerca de la evolución democrática del DF por lo que a su régimen político y administrativo concierne. Se toma como punto de partida 1928, por ser este año cuando se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y se suprimió la figura del municipio en esta entidad federativa; y se toma como punto de llegada 2017, cuando se hizo pública la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX), con lo cual desapareció *de jure* el DF.[8] Este recorrido se antecede de una reflexión sobre la relación entre el federalismo y el DF, a partir de identificar que el federalismo ha sido uno de los rasgos distintivos dentro del régimen político del Estado Mexicano, determinando así la composición territorial dentro del mismo, composición territorial de la cual el DF fue parte.

El tercer y último capítulo atiende el desarrollo institucional de la participación ciudadana en el DF, priorizando los mecanismos de participación ciudadana que se establecieron en la normatividad de la capital mexicana. Se toma como punto de partida el año 1928, cuando se crearon el Consejo Consultivo del Departamento Central y los consejos consultivos delegacionales. Asimismo, se toma como punto de llegada 2016, por ser este el año en que se modificó la última normativa del DF sobre la participación ciudadana, es decir, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF-2016).

[8] Vale decir que, precisamente porque la CPCDMX corresponde ya a la CDMX, y no al DF, en esta investigación no se expone el contenido de la Constitución Política local de esta entidad federativa.

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1.1. Democracia

El significado de democracia ha tenido grandes cambios desde su aparición. La palabra democracia (*demokratia*) procede de los términos griegos *kratos* (poder) y *demos* (pueblo), lo que en su sentido histórico significó la capacidad de tomar decisiones colectivas o, en otras palabras, vinculantes para todos (Bobbio, 1986; Bovero, 2002), ejercido por los ciudadanos (*polite*) seleccionados a través de sorteo en una asamblea popular (*ekklesia*) (Manin, 1998). Aristóteles clasificaba a la democracia "entre las formas más degenerativas de gobierno" (Aristóteles *cit. por* Sartori, 1992:25), y esto era porque tenía la idea de que la mayoría viciaría el bien común de la ciudad por caprichos ocasionados generalmente por los pobres.

Sin embargo, el término democracia es uno de los más importantes en la actualidad y para que esto pasara hubo un largo proceso por recorrer desde la concepción aristotélica hasta llegar a creer que era mejor el gobierno de los muchos bajo el estatus de la ciudadanía, concibiéndola como "una forma de gobierno en la cual el poder político es ejercido por las y los ciudadanos, ya sea directamente o por medio de representantes" (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018:17), o mínimamente como una forma de gobierno caracterizada por "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*" (Bobbio, 1986:14).

Para los antiguos, la democracia no era exactamente igual a como se conoce ahora; empero, asentó los cimientos, las atribuciones y obligaciones que hoy se conocen en las sociedades democráticas. El modelo ateniense dotó de las características básicas de la democracia que "tienen que ver con un desarrollo de la idea de *demos* (pueblo) y de la participación ciudadana, de la aparición de una subjetividad reflexionante y, en consecuencia, del sujeto político" (Horrach Miralles, 2009:3). La idea de *demos* estaba íntimamente ligada a aquellos que podían estar de manera activa en el ámbito público de la ciudad; la acción de la soberanía comienza aquí, donde la voluntad máxima la tienen aquellos que son ciudadanos. "El modelo griego de democracia corresponde a lo que en la actualidad llamamos *democracia directa*. El pueblo, que está formado por los ciudadanos, tiene la soberanía y la ejerce de modo directo. Este modo de gobierno dependía de una forma de vida, la de la *polis*, que desapareció al desaparecer ésta" (Rodríguez *y* Francés, 2010:8).

No obstante, de acuerdo con Tejeda González, el *demos* para los antiguos era exclusivo, ya que no reconocía como miembros de este a esclavos, mujeres y niños, con la idea de que estos por su naturaleza no podían formar parte de la vida política-pública de la ciudad. Dicho de otro modo, la vida democrática para los antiguos no era algo de todos: "Sólo el hombre que podía discernir (el ateniense varón mayor de 20 años) era miembro del demos y partícipe de sus decisiones y responsabilidades" (Tejeda González, 1996:21); por ende, sólo el ciudadano ateniense podía estar al frente de las decisiones para su ciudad. Este modelo de ciudadano tenía como característica una mayoría de edad y la igualdad política

entre sus mismos miembros para decidir, igualdad que se dividía en *isonomia* e *isegoria*:

> [Para] sus defensores –como Pericles–, la democracia se sustenta en dos ideales que la convierten en modelo a imitar: la *isonomía* (que puede traducirse, no sin problemas, como igualdad ante la ley) e *isegoría* (que puede traducirse como derecho de todos los ciudadanos a participar personalmente en las deliberaciones y decisiones de la Asamblea gobernante). La igualdad *política* de todos los ciudadanos (*polites*), hombres libres, de la Polis sería, entonces, el valor supremo de la democracia antigua (Pereda, 2017: s. p.).[9]

Por otra parte, aunque se ha hecho énfasis en el modelo ateniense, también el modelo espartano fue de gran influencia para la democracia de hoy; empero, las características del ateniense dejaron una mayor huella en la vida política donde la idea de ciudadanos –los que cumplían los requisitos para serlo– apelaba a un grado de convivencia plena para tomar decisiones develando que "la ciudadanía supone una cierta comunidad" (Horrach Miralles, 2009:6), es decir, aquel ciudadano que no convivía con los demás para tomar parte de la cosa pública era una *bestia*; por ello "los que gozaban de este estatus de ciudadanos eran llamados *zoonpolitikon*–animal cívico–" (Horrach Miralles, 2009:5).

Sin embargo, la democracia espartana también dejó grandes aportaciones en el ejercicio de los ciudadanos, ya que, de igual manera que la democracia ateniense, sólo se veía de buena manera la participación colectiva y se reprobaba la individual, pero es de mencionar que la vida política espartana distaba mucho con la ateniense ya que la primera giraba en torno de la guerra, la cual englobaba un grupo de personas llamadas "espartiatas, que ostentaba el estatus de ciudadano

[9] Corchetes añadidos. A la *isonomia* y a la *isegoria* hay que añadir la *isocracia* o "igualdad de poder" (Lucas, 2009:227).

(se los llamaba los *homoioi*, los iguales), y cuyas obligaciones eran pocas pero exigentes: tareas de gobierno y defender la polis" (Horrach Miralles, 2009:6).

De este modo, Esparta se encontraba con una ideología y un régimen político centrado en la guerra buscando siempre la ordenanza e inmovilidad de la vida política. Aunque este gobierno tenía puntos positivos como el que menciona Horrach Miralles (2009:5) respecto a que "el concepto de ciudadanía nació en Esparta antes que en Atenas", había una diferencia acentuada entre los que pertenecían a la milicia y los que no, llevando esto –entre otras cosas– a que el imperio espartano decayera.

Regresando al modelo ateniense de democracia, el ciudadano podía desenvolverse plenamente en su comunidad, lo que significó para este modelo democrático los inicios de la participación ciudadana al poder posicionarse en las asambleas a favor o en contra de alguna decisión relevante para la ciudad, "la vida política ateniense parece haber sido extraordinariamente extensa y competitiva" (Held, 1997:43).

Es de destacar que, la ciudadanía en este periodo no se diferenciaba del Estado, ya que la participación de los ciudadanos era de manera directa, teniendo como ideal de su participación "la seguridad de la *polis*" (Held, 1997:45), pero esto fue sólo el inicio de otros modelos que acuñarían el termino democracia tal como se le conoce hoy en día.

No fue hasta que el modelo de Roma entró en escena, cuando diversos factores como la extensión de la ciudadanía y el Derecho Romano acuñaron de manera más precisa la idea de adopción de la ciudadanía y la pertenencia al

Estado, dotando de un cuerpo más sólido la idea de democracia. “Para ellos el concepto medular fue *populus*, lo que implicaba la doctrina de la soberanía popular” (Sartori, 1988:42). Así mismo, el constitucionalismo romano trajo consigo una serie de características que dieron paso a que el individuo comenzara a posicionarse dentro del debate político, ya que la Constitución romana le otorgó al ciudadano igualdad, así como amplitud de derechos y obligaciones. Además de que en este período Roma se caracterizó porque los ciudadanos pudieran ocupar cargos públicos y la obtención de la ciudadanía por parte de extranjeros al servir en la milicia. Cabe destacar que este “modelo republicano nos ha conducido al momento en que nos encontramos” (Horrach Miralles, 2009:7).

El modelo democrático se ha extendido en gran parte del mundo –ahora como democracia representativa–, catalogándolo como el modelo más adecuado para gobernar y dotándolo de una ciudadanía extensiva (inclusión), así como igualdad de derechos políticos, libertades y obligaciones.

1.2. Democracia directa

Este modelo democrático surgió en la Antigua Grecia, donde la participación ciudadana era constante en el Estado y de manera directa (sin intermediarios). Esto era posible debido a que la ciudadanía no era tan amplia como hoy en día, es decir, eran pequeñas ciudades donde el ciudadano tomaba parte en los asuntos públicos, “la democracia antigua era armónica y existía una relación continua entre el ciudadano y el demos” (Tejeda González, 1996:39).

La democracia en los sistemas políticos ha sido una de las principales formas en que éstos han hecho partícipes al pueblo de los procesos públicos. De acuerdo

con Merino (2010), en los comienzos de la vida política existía un sistema de democracia a la que nos referiremos como *pura*, la cual requiere de ciudadanos comprometidos con la esfera pública. Por lo tanto, la democracia directa requiere que el ciudadano "no elige quien decide, sino que él es el decisor" (Carbonell, 2005:33), dicho de otro modo, el ciudadano está consciente de que todo lo que le rodea es política y, por lo tanto, él interviene directamente en la resolución de los asuntos que le atañen.

El ejemplo más claro de este tipo de democracia directa, donde el ciudadano intervenía concisamente, es la Antigua Grecia, pero esta forma de gobierno ha dejado de tener eficacia debido al tamaño de las ciudades, lo cual impide una democracia continua y efectiva.

El éxito de esta democracia en Atenas fue que se tomaban medidas específicas en cuanto a la *cosa pública*, sin importar "desigualdades económicas y sociales" (Lissidini, 2008:64). Asimismo, esta democracia se distinguía por el auténtico uso de la palabra *hombre libre*, que hacía referencia a que nadie dependía de otro hombre para participar en la esfera pública.

Vale señalar que, aunque el modelo democrático directo tiene ciertas condicionantes –como el hecho de que sólo se puede llevar a cabo en un territorio pequeño–, la democracia moderna ha adoptado algunos elementos de este modelo para involucrar a los ciudadanos en los procesos decisionales, creando mecanismos de participación, los cuales tienen la facultad de "corregir los defectos de la representación política y para influir en las decisiones de quienes nos representan" (Merino, 2010:12). Esto comenzó a acentuarse en el siglo XX,

cuando la incorporación de algunos de los elementos de la democracia directa a los sistemas políticos latinoamericanos se hizo presente con la mera intención de hacer partícipes a los ciudadanos en la esfera pública (Lissidini, 2008:14), a través de mecanismos de participación directa.

En otro orden de ideas, la democracia directa ha sido acogida teóricamente para que la participación de la ciudadanía sea más auténtica en el sentido de que los representantes no desvíen la democracia hacia sus intereses particulares, aunque en este tipo de democracia, de acuerdo con Zovatto (2008:13): "la democracia directa conlleva ciertos riesgos, pero son menores que los cometidos por sus representantes". Zovatto (2008) menciona que hay peligros dentro de la democracia directa pero que el ciudadano al ser el vínculo directo con el Estado velaría todo el procedimiento hasta que éste se cumpla. Sin embargo, para que aquello pueda ponerse en práctica hoy en día se necesitaría un tipo de ciudadano *ideal o total* (Merino, 2010).

Asimismo, la democracia directa se ve sometida a otra problemática aún mayor, ya que al no tener *ciudadanos totales*, ésta puede verse viciada por grupos de interés que aprovechen para proponer acciones a partir de caprichos personales.[10] En otras palabras, podrían valerse de una mayoría arbitraria para violentar democráticamente a la minoría. De este modo, podríamos pensar que al no tener

[10] Vale recordar las palabras del filósofo español José Ortega y Gasset, para quien el capricho es "hacer cualquiera cosa entre las muchas que se pueden hacer. A él se opone el acto y hábito de *elegir*, entre las muchas cosas que se pueden hacer, precisamente aquella que reclama ser hecha. A ese acto y hábito del recto elegir llamaban los latinos primero *eligentia* y luego *elegantia*. Es, tal vez, de este vocablo del que viene nuestra palabra *int-eligencia*. De todas suertes, *Elegancia* debía ser el nombre que diéramos a lo que torpemente llamamos *Ética*, ya que es esta el arte de elegir la mejor conducta, la ciencia del quehacer. Elegante es el hombre que ni hace ni dice cualquier cosa, sino que hace lo que hay que hacer y dice lo que hay que decir" (Ortega y Gasset, 1960:13).

ciudadanos comprometidos completamente a los asuntos públicos y las condiciones pertinentes –espacio territorial adecuado como lo solía tener la Antigua Grecia–, podría ser un factor divisor, ya que, si hubiese una contraposición entre dos sectores de la ciudadanía sobre algún caso público, éstos no podrían decidir o ponerse de acuerdo de manera precisa qué es lo mejor para todos. Por ende, al no poderse lograr el consenso y no tener la pericia sobre qué es lo mejor para la ciudadanía y la ciudad debido a que no cuentan con una formación suficiente, transformaría la democracia directa en un caos desenfrenado. Por ello, en la actualidad la participación ciudadana es sólo un instrumento democrático y una situación exclusiva para la manifestación de la democracia.

De este modo, los sistemas democráticos modernos han acogido elementos de la democracia directa, con la intención de involucrar a los ciudadanos, dotándolos de mecanismos de participación ciudadana como referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Éstos se han creado un perfil que le permite al ciudadano tener más influencia y participación, por lo que se han retomado en buena parte de América Latina durante los procesos de democratización, como parte fundamental del Estado, donde, a diferencia de la representación en la cual se actúa de manera más homogénea, aquí la participación de los individuos puede hacer uso de sus derechos ciudadanos para “expresar sus preferencias en materia de políticas públicas y controlar el accionar de los gobiernos y, al hacerlo, mejorar la calidad de la democracia” (Ippolito-O’Donnell,2007:63).[11]

[11] Conviene señalar que este argumento fue reelaborado por Gabriela Ippolito-O’Donnell en 2018, para quedar de la siguiente forma: “expresar sus preferencias en materia de políticas públicas nacionales y globales, y para controlar el accionar de los gobiernos” (Ippolito-O’Donnell, 2018:75).

Así, a pesar de la incorporación de algunos elementos de la democracia directa en América Latina, ha resultado “inoperante en algunos casos y limitados en otros” (Hernández *y* Fernández, 2013:21), es decir, el uso de los mecanismos de democracia directa como plebiscito o referéndum sólo ha sido esporádico, sin olvidar los otros mecanismos, que desde sus inicios los ciudadanos han mostrado cierta apatía hacia ellos, dando paso a una crisis de participación ciudadana.

1.3. Democracia representativa

Una característica fundamental del Estado moderno es la democracia representativa, en la que, a diferencia de la democracia directa, el ciudadano no interviene continuamente en la toma de decisiones, pues en este tipo de democracia se busca la figura de representantes que tomen las decisiones de la *cosa pública*.

Este tipo de democracia, que alude al concepto de participación procedimental, tiene un largo recorrido histórico, ya que de acuerdo con Cruz Parcero (2012), la representación no existía en la democracia de los antiguos, la manera de participar de los ciudadanos –directamente– hacía innecesario este término; posteriormente, el concepto de representación en la Edad Media se referiría únicamente a la asociación con personas, es decir, que la representación que se entendía en el Medioevo era que los súbditos, al estar bajo las reglas de los señores feudales y los monarcas, asociaron la idea de representación con una mera asociación de personas con cargos superiores a éstos, pero sin la sucesión

Esta reformulación incluye el concepto de políticas globales y deja de lado el tema de la mejora de la calidad democrática.

de sus derechos de manera voluntaria, más bien esto pasaba a segundo nivel, por lo que este término aún no se gestaba de manera democrática.

Siglos más tarde, los juristas del siglo XV comenzaron a acercarse cada vez más al concepto que hoy en día se conoce de democracia representativa, aunque aún estaban lejos, ya que para ellos esto era tomar el lugar del otro. Sin embargo, para el siglo XVII la idea de representación comenzó a tomar vida, al menos aquí fue donde se concibió por primera vez que la representatividad del pueblo es necesaria para el Estado. Así, Cruz Parcero menciona que: “Sir Edward Coke, férreo defensor de la Common Law, en 1641 se refiere a los comunes como ‘el cuerpo representativo de todo el reino’” (2012:14).

Por otro lado, Hobbes (1989) utiliza este término en su libro *El Leviatán*, en el que el Estado, al ejercer la representación, crea la idea de que el poder del Estado es dado por el pueblo y para el pueblo, donde el ciudadano cede su derecho a alguien que le represente, ya que este autor menciona que dicha acción conforma al Estado y se sintetiza en seguridad y, en consecuencia, al ceder su derecho al Estado, éste se enviste de un poder impersonal generando representación ciudadana; en palabras de Hobbes: “al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica” (1989:137).

Es importante mencionar que, antiguamente la representación se consideraba algo nocivo para la concepción del ejercicio de los ciudadanos en los asuntos públicos, “el pueblo, para Rousseau, no debía abandonar el ejercicio de su poder” (Sartori, 1992:53), es decir, se tenía la idea de que la democracia se vería

debilitada al depositar el poder supremo del Estado (soberanía) en representantes y, aunado a esto, las decisiones podrían verse distorsionadas por asuntos de particulares. Sin embargo, la democracia, a raíz de la expansión de la ciudadanía donde ya no sólo algunos pueden intervenir y, a la par, las dimensiones geográficas de los Estados, impulsaron la idea de representatividad, ya que la *democracia verdadera* requiere de muchos requisitos como un Estado pequeño e igualdad de condiciones, en el que los ciudadanos deliberan y escogen de manera que no requieran a nadie como mediador entre ellos y el Estado. Por tanto, la democracia representativa tuvo que atravesar una serie de obstáculos para que fuera uno de los instrumentos de la democracia, teniendo en cuenta que, para los antiguos no había una diferenciación tangible entre ciudadanos y representantes, esto, en palabras de Fernández Santillán podía entenderse que: “quienes tenían derecho a entrar en la asamblea popular podían participar personalmente, sin necesidad de intermediarios” (2013:17).

Siglos más tarde, durante el Medioevo, “no se pensaba en representar las ideas comunes” (Merino, 2010:21), y esto era porque el ciudadano no tenía derechos políticos que le permitieran tomar parte; por ello, Sartori (1992) reconoce a la representación política como *una transformación histórica*, ya que le dio vida a la ciudadanía al ser reconocida dentro de los Estados nacionales, como protagonista de éstos, fortaleciendo la idea de soberanía. Cabe señalar que, la idea de soberanía es el poder máximo del Estado y otorgarlo en la Antigüedad a alguien para que direccionase dicho poder podría verse viciado; sin embargo, en la actualidad se entiende que este poder “reside esencial y originariamente en el

pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa" (v. Numeral 2 del Artículo 1 De la Ciudad de México de la *Constitución Política de la Ciudad de México*),[12] dicho de otro modo, la idea de soberanía dio un enorme salto, ya que pasó de ser un privilegio intransmisible del cual gozaban los ciudadanos a un poder que se le otorga a representantes públicos, dándole vida a la ciudadanía actual.

Es importante mencionar que los representantes son un cuerpo político elegido por los representados, los cuales poseen características claves para su quehacer político, "en cuanto gozan de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y en consecuencia no es revocable; no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil" (Bobbio, 1986:9), es decir que, la representación política funciona para cristalizar la idea de democracia, no tiene como objetivo categorías sociales, sino la voluntad de una masa heterogénea que comparte diversas inquietudes producto de la voluntad humana, las cuales son involucradas a modo de participación para tener una vida como ciudadano más plena. En este sentido, la democracia representativa puede definirse como la representación de la ciudadanía una vez que esta ha cedido parte de su poder político a determinados actores políticos para que estos últimos actúen en nombre de los primeros. Empero, para llegar a este punto tiene que ocurrir el voto, siendo definido este como "el acto por el cual un individuo manifiesta que prefiere cierta opción, fórmula o persona frente a otras

[12] En este documento "v." es la abreviatura de la palabra *véase* –imperativo impersonal de ver–.

[…] implica elegir entre distintas opciones" (Gutiérrez Espíndola 2016:6).[13] Dicho de otra forma, el ciudadano tiene la facultad de determinar quién o quiénes serán los decisores que actuarán en su nombre, sin embargo, para que esta decisión sea real, existen diversas condiciones dentro de este tipo de democracia.

Primero, el proceso para elegir a los representantes se conoce actualmente como *procesos electorales,* donde el "individuo manifiesta que prefiere cierta opción, fórmula o persona frente a otras (es decir) votar siempre implica elegir entre distintas opciones" (Gutiérrez Espíndola, 2016:6). Luego de hacer uso de esta herramienta necesaria para la democracia, el ciudadano centra su mirada en quién será la mejor opción para que le represente. Aquí los partidos políticos juegan un papel crucial, ya que contienden de manera democrática para convencer a la mayoría de la población a representar que son la mejor opción; éstos, de acuerdo con Cárdenas Gracia (2016), surgen entre el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX y desde entonces se han convertido en uno de los recursos primarios para la democracia representativa. De este modo, el voto como herramienta democrática dentro de la democracia representativa ayuda al ciudadano a determinar y elegir quién es la mejor opción a través de una disputa democrática entre mayorías y minorías. A la postre, quien es elegido como representante no puede velar únicamente por aquellos que estuvieron a favor, sino que también tiene que representar aquella minoría que no lo estuvo, es decir, "deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores" (Cárdenas Gracia, 2016:4).

[13] Corchetes añadidos.

De esta manera, el voto forma parte importante de la vida democrática, ya sea para la elección de representantes o para que éstos puedan ejercer el poder que les cede la ciudadanía. Sin embargo, es importante precisar que la democracia no se ha conformado sólo con esto, puesto que si se ve al voto desde la perspectiva de Silva-Herzog Márquez: “Si la democracia fuera simplemente el proceso de integración del gobierno mediante el voto, Rousseau habría tenido razón: sólo se es libre el día de las elecciones y se es esclavo el resto del tiempo” (2016:24). Por ello, se ha involucrado de manera más cercana al ciudadano generando con ello participación ciudadana, ya que “el ciudadano no existe solamente cuando decide su voto y lo deposita en la urna” (Silva-Herzog Márquez, 2016:24).

Para entender esto a fondo es importante conocer qué es participación. En palabras de Pindado (2009:125), participación es “tomar parte”. En este sentido, tomar parte remite a los asuntos de la ciudad, pero en este caso a través de la representación de los ciudadanos, esto es, por la diversidad que hay en cuanto a peticiones, demandas y perspectivas de los asuntos estatales. La democracia representativa es uno de los recursos fundamentales para el Estado moderno, ya que, por las dimensiones de las ciudades actuales, la democracia directa resulta ineficiente, por tal motivo ésta requiere de “la representación como bagaje instrumental, sin el cual la democracia no se materializa” (Sartori, 1992:24). Dicho de otro modo, el Estado, al requerir representantes de los ciudadanos, crea vínculos que relacionan a éstos con los quehaceres públicos. Siguiendo a Joan Font (2004), el término *participación* está ligado a un ámbito empático por una

situación u objetivo en específico, por lo tanto, si uno de los dos lados está fracturado, la democracia es una mera ilusión.

Cabe destacar que, la representación política no ha sido una garantía del *buen gobierno*, ya que es dirigida por hombres –entendido en un sentido general–; por lo tanto, siempre estará sujeta a desviarse en asuntos menos democráticos, es decir que, "no por el hecho de ser representativas son democráticas por el sólo hecho de ser representativas" (Bobbio, 1986:53). Un ejemplo de esto es que, muchos de los mecanismos de participación se han vuelto inoperantes, en medida de la intervención de la elite política impidiendo la participación certera y deteriorando la idea de soberanía.

1.4. Democracia representativa y democracia participativa

Las democracias modernas han adoptado diversas medidas teniendo en cuenta que no todos los ciudadanos tienen la misma opinión política, es decir, existen diversas ideologías y pensamientos políticos diversos en cada individuo, por lo que cuando se asocian con otros individuos que comparten ideas similares, surgen grupos mayoritarios o minoritarios, por lo que es necesario tener en cuenta el papel de la representación como base fundamental para la protección de los derechos políticos y democráticos de los ciudadanos. Sartori propone tres puntos fundamentales para materializar esta idea de representación y participación: "a) principio de mayoría limitada, b) procedimientos electorales y c) la transición del poder que supone la representación" (Sartori, 1988:55). El primer punto, de acuerdo con este autor, refiere a la tolerancia de los que predominan en tanto a que resultaron vencedores sobre un grupo menor a ellos. Esto tiene la idea de la

inclusión de uno y otros grupos con la idea de que no importa quién gane, los derechos y obligaciones continúan extendidos para ambas partes, y con base en esto la democracia puede medirse con los estándares de libertad de todos sus ciudadanos: “la demostración más segura para juzgar si un país es realmente libre es la dosis de seguridad de que gozan las minorías” (Sartori, 1988:57).

El punto número dos, sobre los principios electorales, es aquí donde se gesta la participación y la representación, y a su vez la esencia de la vida democrática para los modernos, ya que el pueblo a través del voto elige quién es más apto, para tomar las riendas de sus demandas, peticiones y todo lo concerniente a los derechos de los ciudadanos; este punto va aunado al tercero que da paso a la representación, que es genéricamente la transferencia de poder de ciudadanos a representantes en los procesos decisionales, pero el pueblo no pierde la facultad de quitar a quienes no satisfagan sus necesidades democráticas.

En este sentido, la participación ciudadana ha sido uno de los principales pilares para que los ciudadanos tengan una interacción inmediata con los asuntos públicos del Estado, donde los ciudadanos rompen sus asuntos privados y se involucran en lo público. Así mismo, la representación ciudadana interactúa con el ciudadano llevando al propio ciudadano a un ejercicio a gran escala, donde la labor de los representantes se extiende a tal grado que deben ser capaces de tener en balance las peticiones pertinentes, recordando que su papel es, “para hablar por todos, (exceptuando) cuando los individuos obedecen a impulsos facciosos (pues) terminan traicionando a los intereses del pueblo” (Cruz Parcero,

2012:26), así, los representantes dejan de lado las peticiones que tienen un enfoque particular y atienden aquellas de interés colectivo.

Esta participación va ligada con la representación, donde, de acuerdo con Mauricio Merino (2010), ambas le dan vida a la democracia, ya que la participación propicia la interacción democrática entre gobernantes y gobernados. Desde los comienzos de la democracia, la participación ciudadana ha sido fundamental para la resolución de asuntos públicos. Siguiendo a Sartori (1988), al ser la democracia un *poder popular*, se puede pensar que la ciudadanía es una masa homogénea que asimila los asuntos y los procesos públicos de una misma manera, lo cual es incorrecto, ya que la ciudadanía al ser tan diversa, por ello mismo se ha adoptado a la participación a través de la representación, para materializar teóricamente la democracia. No se puede dejar de lado que la principal importancia de la participación ciudadana es que "participación es democracia y democracia es participación; no puede darse una sin la otra" (Font, 2004:123). Así mismo, la participación ha sido uno de los principales pilares para que los ciudadanos tengan una interacción inmediata con los asuntos públicos del Estado, ya que la participación propicia la interacción entre gobernantes y gobernados. En palabras de Merino: "la participación ciudadana es la pareja indisoluble de la representación política [por lo que] forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia" (2010:10),[14] es decir, la participación ciudadana está ligada a un ámbito empático en aras del bien común, por lo tanto, no hay auténtica democracia sin una relación estrecha entre estos dos ámbitos.

[14] Corchetes añadidos.

En definitiva, la participación y la representación son elementos constitutivos de la materialización de la democracia, dado que, mediante la representación política se vela por la atención de las demandas de la ciudadanía y mediante la participación ciudadana se vigila la inclusión de tales demandas en la agenda institucional, comenzando por la agenda de decisiones.[15]

1.5. Los mecanismos de la democracia participativa

La relación existente entre los ciudadanos y el Estado debe ser categóricamente amplia, con la intención de que la vida democrática permanezca activa, por lo que la democracia representativa –que es la actualmente tiene mayor peso en la vida de la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México– se torna inútil cuando el pueblo no tiene instrumentos adecuados para intervenir en los asuntos del Estado. Por ello, en estas sociedades democráticas una de las principales herramientas para la democracia son los mecanismos de participación ciudadana, los cuales tienen el principal propósito de influir en el *espacio público político*,[16] y, a su vez, es el vínculo más inmediato entre la ciudadanía y los representantes.

[15] La agenda de decisiones refiere al "listado de problemas que están en situación de recibir una decisión desde el Estado –a través de una decisión presidencial, del gabinete, una votación parlamentaria o una fórmula institucional similar" (Olavarría Gambi, 2007:68).

[16] Siguiendo a Jürgen Habermas: "La idea de espacio público designa un territorio de nuestra vida social donde puede formarse algo así como una opinión pública. Por lo general, todos los ciudadanos pueden tener acceso a este territorio. Una parte del espacio público se constituye con cada conversación entre individuos, cuando abandonan su vida privada y se interesan por cosas comunes, es decir, públicas. En ese momento se comportan, por ejemplo, no como comerciantes ni como profesionales que dirimen sus asuntos privados, ni tampoco como personas jurídicas que se someten a los códigos legales de la burocracia estatal. Los ciudadanos se comportan como un público cuando, y sólo cuando –sin que nadie los obligue, es decir, bajo la garantía de reunirse libremente– puedan expresar y publicar su opinión sobre asuntos del interés común (…); el espacio público político se constituye cuando las discusiones públicas se refieren a la vida y el desempeño del Estado" (Habermas, 1996: revista en línea) [Paréntesis añadidos].

Asimismo, estos mecanismos de participación ciudadana tienen como fin último que el ciudadano pueda “intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno” (Olvera, 2009:39), es decir, los mecanismos de participación son necesarios para asegurar una gobernabilidad sustentada en una relación entre la ciudadanía y los órganos de representación.

Si bien el voto –entendido como el mecanismo para la elección de los representantes– es uno de los elemento básicos de la participación política y ciudadana, Merino (2010) refiere que el inicio de los mecanismos de participación ciudadana surge cuando el ciudadano rompe la barrera de la voluntad humana que lo ata a lo privado y decide adentrarse en la *cosa pública*; en consecuencia, el ejercicio de la participación no radica simplemente en la elección de los representantes (voto popular), sino que va más allá de esto.

En esta tesitura, los mecanismos de democracia participativa han alimentado la idea de la importancia de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones estaduales, pero de manera más local. En otras palabras, los mecanismos de participación tienen un alcance limitado, ya que “es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva” (Ziccardi, 1999:29). Esto es para garantizar que la democracia en buena medida sea más eficiente. Por ello se ha decidido complementar los actuales regímenes democráticos con mecanismos de la democracia directa, en aras de una construcción genuina de relaciones político-sociales entre ambos modelos del ejercicio democrático.

Sin embargo, el papel de la participación ciudadana es medular, ya que es aquí donde el ciudadano se convierte en juez y árbitro al mismo tiempo, es decir que, el ciudadano, al tomar parte en lo público, supervisa de qué manera están actuando aquellos que lo representan –juez– y, por otro lado, si ellos lo deciden, pueden destituir a quienes no satisfacen el bien común –árbitro–. Los mecanismos de participación ciudadana hacen que el ciudadano logre ambos objetivos, ya que éstos son "modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales" (Merino, 2010:37).

Por otra parte, los mecanismos de participación ciudadana son característicos de la democracia constitucional[17] y fundamentalmente son instituciones que dan pie a la articulación del ejercicio participativo ciudadano. Tal es el caso del referéndum, el cual, es un mecanismo de participación ciudadana donde el ejercicio de la soberanía tiene un papel esencial, ya que se somete a consideración del voto directo las leyes para su aprobación o no de éstas, este mecanismo tiene como finalidad evitar la creación de leyes con fines desviados al del bien común de la ciudad, dotando del ejercicio participativo al ciudadano más allá del voto electoral.

[17] La democracia constitucional, de acuerdo con Karl Loewenstein, refiere al "convencimiento de que todo poder emana del pueblo, de que tanto el gobierno como el parlamento deben estar de acuerdo con la voluntad del pueblo y de que elecciones libres y honestas forman un circuito abierto dentro del cual competirán las ideologías y las fuerzas sociales que las promueven. La conformación del poder es triangular: parlamento, gobierno y pueblo. El poder político está distribuido entre varios detentadores del poder que, por lo tanto, están sometidos a un control mutuo" (Loewenstein, 1979:91).

Así mismo, el plebiscito es un instrumento de participación ciudadana que brinda al ciudadano esta cualidad de la democracia constitucional, ya que, entre otras cosas, es “un procedimiento de consulta directa de los ciudadanos sobre asuntos políticos” (Martínez Silva, 1978:246), es decir que, los ciudadanos intervienen en asuntos que el Estado considera necesarios.

Del mismo modo, la iniciativa popular es un mecanismo de participación ciudadana que permite a los votantes proponer modificaciones legislativas, dando paso a la apertura de procesos legislativos (Olivos Campos, 2011). En este mecanismo el criterio del ciudadano tiene gran peso ya que la organización entre él y su comunidad es fundamental para la elaboración de leyes o políticas que mejoren sus necesidades inmediatas como miembro del Estado.

De igual modo, dentro de la democracia constitucional y la participación ciudadana, la revocación de mandato es uno de los elementos que mayormente sintetizan el poder del pueblo (soberanía) sobre sus gobernantes, ya que éste es “una variante invertida de la elección de los representantes” (Olivos Campos, 2011:9), es decir que, le otorga al ciudadano la capacidad de decidir la destitución de sus representantes que no se apeguen a sus necesidades políticas.

También dentro de la democracia constitucional la consulta popular es un mecanismo donde el ciudadano puede manifestar acuerdo o desacuerdo sobre algún acto o plan gubernamental; en palabras de Mario Martínez Silva: “opina sobre el diseño de un determinado plan de gobierno” (1978:84).

Al final, es evidente que los mecanismos de participación ciudadana son un instrumento útil para la democracia, ya que con ellos los ciudadanos protegen su *status* soberano frente a los demás elementos del Estado.

1.6. Crisis de la democracia representativa

Para la *democracia de los modernos*[18] la representación ciudadana ha sido el vehículo que conecta a la ciudadanía con el Estado, lo cual significa que si ésta no cumple su función, la democracia en sí misma se ve en riesgo, ya que sólo "existe representación cuando la gente está presente en las acciones del Gobierno" (Cruz Parcero, 2012:20). Pero qué sucede cuando los representantes muestran poco interés por la ciudadanía y ésta, en consecuencia, se torna indiferente ante la democracia; se comenzaría a pensar en que uno de los pilares más importantes del Estado se ha visto en crisis.

Por lo anterior, es importante conocer cuál es el rol de la participación, ya que está ligado a un ámbito empático por una situación u objetivo en específico: "tomar parte o compartir algo con alguien" (Merino, 2010:10), de tal modo que la participación en el ejercicio de lo público comparte de manera *articulada* la ciudadanía y la democracia; en palabras de Joan Font, la participación es un proceso "a través de relaciones con los otros, con inteligencia emocional, para aprender la interacción con nuestros semejantes" (2004:124). Este vínculo es creado entre el Estado a través de representantes, que por la complejidad y el

[18] La *democracia de los modernos* se caracteriza porque el ciudadano, al ser parte de la política, ha tenido que sobrepasar los límites de su voluntad para hacer válida su opinión y participación, haciendo uso de representantes políticos. En palabras de Jesús J. Silva-Herzog Márquez: "significa la disolución de la membrana que separa lo público de lo privado, lo personal de lo colectivo. Ésa es una de las dimensiones esenciales de la democracia liberal, es decir, de la democracia moderna" (2016:7).

tamaño del mismo es necesario, pero el ciudadano al no sentir este lazo empático con lo público deja de interesarse y comienza a tener una idea de no sentirse representado. La crisis de participación es un problema de representación; según Bobbio (1986), la democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas promesas que se formularon en el pasado y le atañe esto a la representación. Sin embargo, a pesar de encontrarnos en un gobierno democrático en el que "la participación y la representación son necesarias y la representación [por si sola] no es suficiente para darle vida a la democracia" (Merino, 2010:16),[19] tal pareciera que por muchos años la participación estuvo en un segundo término.

En consecuencia, puede interrogarse si a lo largo de la historia el Estado ha buscado la manera de evadir la participación veraz y certera de la ciudadanía. En América Latina la crisis se ha visto agravada e incluso se ha pensado en "ir más allá de los limitados mecanismos de participación" (Ziccardi, 1999:24). Y esto es así porque, de acuerdo con la propia Ziccardi (1999), durante mucho tiempo en América Latina las élites políticas y las organizaciones limitaron la información o la distorsionaron con el propósito de mantener un alto nivel de desinformación política, así como de evitar movilizaciones o levantamientos en contra de regímenes políticos.

Sin embargo, aunque América Latina se ha democratizado y el ciudadano ha adquirido un papel crucial en las decisiones a través de mecanismos de participación que le posibilitan tomar las riendas de la democracia, pocas veces se ha hecho uso de esto (González Bárcenas, 2016a, 2016b). Es decir, el hecho de

[19] Corchetes añadidos.

que existan más o menos mecanismos de participación ciudadana, ¿hace una diferencia sustancial en el ciudadano? Tal parece que el ciudadano tiene una perspectiva de desencanto creado a lo largo de la historia política del mismo, cuestionando así la veracidad de su papel dentro de la política, y esto se debe fundamentalmente a lo que menciona Joan Font en cuanto al ámbito participativo, "ya que la gente participó en las urnas y se trata de mantenerse en el poder (…) no me compliques la vida ni me alborotes el gallinero" (Font, 2004:122).[20] Ésta es la idea que los gobernantes manifiestan cuando el ciudadano quiere participar: "no hace falta" (Font, 2004:122).

Dicho de otro modo, la participación ciudadana parece acentuarse de manera más notable en vísperas de elecciones, puesto que los candidatos a un puesto público se acercan para conocer las demandas y las exigencias para elaborar campaña, pero una vez obtenido el puesto la gente ya no se involucra debido a que las demandas en su mayoría no obtuvieron una solución, olvidándose así de la múltiple cantidad de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y que dentro del marco jurídico ésta se encuentra como necesaria para la vida política democrática, la soberanía y la toma de decisiones.

Es así que, la *crisis participativa* no es sólo por el desencanto de la ciudadanía, sino que también se debe a un problema de representatividad. De acuerdo con Mauricio Merino, la participación, si no tiene una buena representación en cualquier ejercicio democrático, es insuficiente, ya que "la representación (por sí sola) no es suficiente para darle vida a la democracia" (Merino, 2010:24).

[20] Paréntesis añadidos.

Por otra parte, si la participación es fundamental para cumplir la idea de soberanía y democracia, entonces la ciudadanía tendría que tener más protagonismo. De acuerdo con Joan Font (2004), la participación ciudadana se encuentra en una crisis, donde se pretende volver a los comienzos de la participación; pero como señala este autor, no hay como tal un punto de la historia donde la participación haya protagonizado la vida política del Estado.

En definitiva, la participación ciudadana requiere ser tratada como un factor interviniente en todos los campos y temáticas que atañan a la ciudadanía, incluyendo su atención y respaldo de parte de la representación política, teniendo presente en todo ello la importancia de las instituciones, comenzando por las formales, propias de una democracia.

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO DEL DF. UN RECORRIDO INSTITUCIONAL

El este capítulo se lleva a cabo un recorrido histórico-institucional sobre la evolución democrática del Distrito Federal (DF) por lo que a su régimen político y administrativo concierne. Se toma como punto de partida 1928, por ser este año cuando se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y se suprimió la figura del municipio en esta entidad federativa; y se toma como punto de llegada 2017, cuando se hizo pública la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX), con lo cual desapareció *de jure* el DF. Este recorrido se antecede de una reflexión sobre la relación entre el federalismo y el DF mexicano, a partir de identificar que el federalismo ha sido uno de los rasgos distintivos dentro del régimen político del Estado Mexicano, determinando así la composición territorial dentro del mismo, composición territorial de la cual el DF fue parte.

2.1. El federalismo y el Distrito Federal mexicano

De acuerdo con Bernardo Mançano Fernandes (2006), el territorio es consecuencia de las transformaciones sociales, las cuales fragmentan y construyen el espacio geográfico. Así, estas construcciones y fragmentaciones de espacio geográfico pueden dimensionarse desde un punto de vista gubernamental, multidimensional y de multiescalaridad. El primero relaciona al territorio como un instrumento que obedece a las relaciones de poder y de las instituciones. La multiescalaridad direcciona este concepto con el espacio donde funge el gobierno dentro del Estado y las demarcaciones. La multidimensionalidad del territorio nos permite comprender que el Estado se encuentra fraccionado en

territorios que a su vez también actúan de manera autónoma dentro de una soberanía.

Partiendo de una mirada constitucional, los Estados nacionales se organizan territorialmente de dos maneras: unitaria y federativamente. Los Estados unitarios poseen un único órgano de gobierno central y pese a que incluyen unidades administrativas subnacionales –p. ej. provincias o regiones–, las mismas se encuentran sujetas –políticamente hablando– al gobierno nacional, entidad que toma las decisiones principales de gobierno y proporciona los recursos públicos. En definitiva, desde el derecho constitucional, los Estados unitarios se caracterizan por "la existencia de un centro único de Poder" (Burdeau, 1985:33).

Por otro lado, desde la misma mirada constitucional, los Estados federales refieren a aquella situación en la cual las partes constituyentes –es decir, los Estados– remiten a entidades políticas con capacidad de auto-gobierno, conformando una unidad política superior con base en un pacto político.

> En efecto, la unión que crea entre los miembros de la asociación se exterioriza en una realidad jurídica –el Estado federal– distinta de las partes componentes, los Estados particulares. En este sentido el Estado federal es un Estado, mientras que la confederación no es nunca más que un modo de ser de las relaciones entre Estados. De ello resulta que, en el Estado federal, la unión es particularmente estrecha porque da nacimiento a un orden jurídico único intra-estatal (Burdeau, 1985:209).

Cabe advertir que la anterior diferenciación teórica tiene diversos matices en los hechos. Para comenzar, existen Estados nacionales que integran elementos de ambas formas de organización. Por ejemplo, no obstante que España es de manera formal un Estado unitario y conforme al artículo 1, numeral 3, de la *Constitución Española*: "La forma política del Estado español es la Monarquía

parlamentaria", este Estado cuenta con regiones –denominadas comunidades autónomas–[21] que gozan de una imponente autonomía política y financiera, y que poseen un grado relevante de autogobierno.

Del mismo modo, el Reino Unido es un Estado unitario, gobernado por un parlamento y un monarca para todo el territorio británico, pero que ha creado asambleas regionales en Escocia, Gales e Irlanda del Norte con capacidad para la toma de decisión en varias áreas de gobierno.

> El proceso de descentralización política en el Reino Unido se remonta a los años setenta [del siglo XX], y tiene su reflejo en los intentos fallidos de devolución a Escocia y Gales. La victoria laborista de 1997 significó un nuevo impulso a este proceso. En los años noventa [del siglo XX], la *devolution* se hizo efectiva, trasladando el debate a Inglaterra. La conocida como *English Question* representa un debate sobre de qué estructuras de autogobierno debe dotarse a Inglaterra. (…) El proceso, iniciado con restablecimiento del Gobierno metropolitano de Londres, se concreta en una propuesta de regionalización de Inglaterra en ocho regiones, cada una de ellas dotada de una asamblea (Galindo Cortés, 2002:337).[22]

Un segundo matiz tiene que ver con la aplicación práctica del principio de organización territorial. Aunque formalmente muchos países son repúblicas federales, la dinámica política puede derivar en una centralización de poder en el gobierno nacional aún mayor que en un Estado unitario. La Federación rusa es un caso notable, pues, aunque no ha perdido el carácter federal determinado por su Constitución, el gobierno nacional ha acaparado atribuciones, recursos e incluso se ha adjudicado la facultad de remover autoridades subnacionales.

---

[21] De acuerdo con el Capítulo Tercero De las Comunidades Autónomas, Artículo 143, numeral 1, de la *Constitución Española*: "En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos". Un ejemplo claro de estas comunidades autónomas es Cataluña.

[22] Corchetes y paréntesis añadidos.

Así, el carácter federal o unitario de un país suele estar en constante evolución, dependiendo del carácter político y económico del gobierno nacional sobre los gobiernos subnacionales. Conforme las relaciones de poder cambian, la importancia relativa de cada ámbito de gobierno se modifica también. Así, los gobiernos estatales en los Estados Unidos de América tienen muchas menos atribuciones y están más limitados por el gobierno nacional que a principios del siglo XIX, mientras que las provincias canadienses han adquirido desde hace varias décadas atrás cada vez mayores atribuciones y recursos.

En suma, si bien constitucionalmente la distinción entre Estado federal y Estado unitario se entiende como una dicotomía referida a dos tipos opuestos de organización territorial, una visión de política comparada muestra que se trata, más bien de una cuestión de grado. En otras palabras, la definición constitucional sobre la forma de organización territorial es apenas el punto de partida. Para entender cómo funciona la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno se requiere revisar la evolución histórica, la dinámica política y el entorno institucional. A esto se dedican las siguientes secciones, con énfasis en el caso mexicano.

El federalismo ha sido uno de los rasgos distintivos dentro del régimen político del Estado Mexicano, determinando así la composición territorial (Estados) dentro del mismo. Este modelo político se remonta de la Constitución Norteamericana de 1787 y ha sido fuente de inspiración para diversos países latinoamericanos (Fernández Segado, 2003). En el caso mexicano la instauración de este modelo fue consecuencia de diversas disputas entre federalistas y centralistas durante el

siglo XIX. Para entender cuál era la disputa entre estos dos bandos, hay que conocer la tesis de ambas partes; primeramente, los centralistas, a consecuencia del temor ocasionado por la represión y la pérdida de poder durante la Colonia, "se oponía[n] a dividir el territorio en Estados independientes, pues consideraba[n] que esto debilitaría a la nación" (Vázquez Alfaro, 2010:2)[23] y, en consecuencia, estarían vulnerables ante cualquier país que quisiese invadir México.

Por otra parte, el federalismo tiene una tesis totalmente opuesta, y con ello no se pretende plantear una visión de fragmentación y lejanía del Estado, sino que en buena medida el federalismo "supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central, teniendo su propia sustantividad (…) con la posibilidad de crear en sí mismos normas jurídicas" (Carbonell, 2003:380),[24] es decir que el Estado queda conformado por unidades territoriales autónomas, pero no ajenas a la Soberanía del mismo, ya que en conjunto son un mismo cuerpo político. Esto tiene el propósito fundamental de mejorar el control político a nivel federativo, a través de gobiernos locales.

Es así que el Estado Mexicano contempla y adopta el federalismo en la Constitución de 1824 (Rodríguez Lozano, 1988); al mismo tiempo, la federación planeó la creación de un ente federal donde recayeran los poderes federales, el cual sería llamado Distrito Federal. En un primer momento, de acuerdo con Vázquez Alfaro (2010), se propuso a Querétaro, Aguascalientes o Tlalpan, los cuales tomarían parte dentro de esta elección, y con ello descartar a la Ciudad de

[23] Corchetes añadidos.
[24] Paréntesis añadidos.

México, ya que existía una diversa inconformidad porque el DF recayera dentro del territorio del Estado de México.

Sin embargo, después de una intensa valoración en cuanto a infraestructura, vialidades y otros servicios indispensables, se llegó a la conclusión de que Querétaro, Aguascalientes y Tlalpan cumplían de manera muy pobre los requisitos que se les exigían. Los puntos que favorecieron a la Ciudad de México fueron esencialmente: “ya que aquélla había sido capital del virreinato y todos los estados habían participado en su formación, por lo que se debía aprovechar los recursos y la experiencia acumulados. Fray Servando Teresa de Mier resaltó la belleza de la ciudad y su carácter de centro político, económico y cultural más importante del país; también se argumentó en su importante ubicación estratégica desde el punto de vista militar” (Vázquez Alfaro, 2010:5). Estos puntos dieron paso a la aceptación del DF dentro del territorio de la Ciudad de México, con el propósito principal de “evitar las fricciones entre los Estados y la Unión” (Vázquez Alfaro, 2010:8).

No obstante, el proceso de aceptación del sistema federal en México no fue tan sencillo, ya que fuerzas opositoras –centralistas– no se encontraban conformes con la descentralización del poder; además, este cambio dentro del sistema político trajo algunos problemas en cuanto a la organización entre lo local y lo federal. Ejemplo de esto se encuentra dentro de la tesis que sostenía cada uno (centralistas y federalistas), donde los centralistas sostenían que el federalismo debilitaría a la nación, ya que argumentaban que podría propiciar una reconquista y, por otra parte, los federalistas sostenían que debido a la extensión de los

territorios era necesario un sistema federal tomando como referencia a Estados Unidos de América.

Cabe decir agregar que, un conflicto central del modelo federal en México durante el siglo XIX tuvo que ver con la forma en la cual se le entendió, pues como advierten José Antonio Serrano Ortega y Josefina Zoraida Vázquez (2010:19): “en el centro se le concibió como una descentralización administrativa; en los estados periféricos como un confederalismo moderado, y como uno radical en los marginales Yucatán, Sonora, las Californias y Tamaulipas”.

Por otra parte, el modelo federal tuvo que enfrentar continuos problemas prácticos: entre 1824 y 1835 México no contó con un grupo dirigente capaz de gobernar y enfrentó una amplia difusión del liberalismo que cuestionó la situación del gobierno general sobre el sistema político, comenzando por los procedimientos: “José María Luis Mora, el más reconocido ideólogo del liberalismo de la primera mitad del siglo XIX, [creía] que el sistema electoral apenas merecía ese nombre, ya que permitía que fueran elegidos corno diputados ciudadanos iletrados, propensos a doctrinas ‘anárquicas’ y a agradar a la ‘plebe’ (Serrano Ortega *y* Vázquez, 2010:35).[25]

Asimismo, los poderes locales (élites políticas, pueblos, ciudades, municipios y Estados) mantuvieron tensiones que obstaculizaron el cumplimiento de los compromisos de la Federación. Por ejemplo, “entre 1824 y 1828 las élites políticas de los estados consiguieron limitar aún más las facultades y los poderes del gobierno nacional. Éste se vio incapacitado de pagar la deuda heredada y los

[25] Corchetes añadidos.

intereses de los dos préstamos extranjeros negociados en 1824" (Serrano Ortega y Vázquez, 2010:23). A esto hay que añadir que relevantes comandancias militares se convirtieron en centros de poder autónomo del poder civil y el gobierno federal poco pudo hacer frente a ello debido a sus exiguas facultades para afrontar situaciones críticas. "Los estados demandaron también mayores prerrogativas en la organización militar, buscando que el ejército se encargara sólo de las fronteras, quedando el orden social en el interior a cargo de las milicias cívicas, cuerpos militares a las órdenes de las autoridades locales" (Serrano Ortega *y* Vázquez, 2010:23).

También el modelo federal mexicano, en la búsqueda de soluciones a la inestabilidad política del país, tuvo que enfrentarse a la formación de un acuerdo favorable hacia el centralismo, pues, por ejemplo: "En noviembre [de 1829] la guarnición de Campeche se pronunció por el centralismo" (Serrano Ortega *y* Vázquez, 2010:35).[26] El centralismo, pues, se presentó en más de una ocasión como la opción para contrarrestar la soberanía de los Estados –otorgada por la Constitución de 1824– que se percibía como conflictiva para el gobierno federal.

En este sentido, después de 1835 México regresaría nuevamente a tener un régimen político centralista, con la creación de las Siete Leyes Constitucionales promulgadas en 1836 y las bases orgánicas de 1843, cuya esencia se encontraba en la transformación de los Estados en departamentos con un titular designado por el gobierno central (Rodríguez Lozano, 1988). A consecuencia de esto, el DF

[26] Corchetes añadidos.

desaparece; a pesar de que los poderes centralistas fungieron desde este territorio, éste dejo de tener vigor.

El regreso al centralismo no tuvo gran aprobación, por ello “un decreto del 22 de agosto de 1846 restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824. El 10 de mayo de 1847, el Congreso Extraordinario Constituyente aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas que reitera la vigencia del Acta Constitutiva de 1823 y de la Constitución Federal de 1824” (Vázquez Alfaro, 2010:13), devolviéndole al DF su lugar político dentro del Estado. Sin embargo, este reordenamiento constitucional sólo tuvo vigor siete años, ya que con la llegada de Antonio López de Santa Anna de manera dictatorial, el ordenamiento constitucional nuevamente fue interrumpido, trayendo como consecuencia un regreso al régimen centralista, aunque vale señalar que López de Santa Anna recuperó parte de las funciones del DF y lo nombra como *Distrito de México*, otorgándole en ese momento un papel esencial durante su gobierno y “expandió la superficie del Distrito Federal de 220.6 km^2 hasta aproximadamente 1,700 km^2, anexando zonas rurales y montañosas del Estado de México, con el fin de controlar los puntos estratégicos para la seguridad de la capital” (Vázquez Alfaro, 2010:14-15).

Derrocar a López de Santa Anna fue necesario para la reinstauración constitucional y el federalismo en México, por lo que la Revolución de Ayutla tuvo un gran protagonismo, ya que después de su triunfo contra López de Santa Anna surgió un gobierno provisional que dio paso al nacimiento de la Constitución de 1857 (Rodríguez Lozano, 1988). El surgimiento de este nuevo pacto constitutivo

retomó nuevamente el federalismo y al DF, abriendo nuevamente el debate de su ubicación.

Por otra parte, aunque se amplió el DF y se retomó la propuesta federalista, el centralismo continuó interfiriendo en el sistema político mexicano y, aunado a esto, la gran carencia de derechos políticos de los ciudadanos del DF fue una constante. Fue hasta la Constitución Política de 1917 que “se reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común, sin hacer diferencias entre ellas” (Carbonell, 2003:384).

A la postre, uno de los rasgos más importantes fue la preocupación por los derechos políticos de los ciudadanos del DF, donde no tenían la facultad de elegir a su gobernante, ya que era designado por el Ejecutivo, mismo que administraba las municipalidades del DF (Rodríguez Lozano, 2010). Los habitantes, aunque comenzaron a ganar derechos, únicamente podían elegir a sus senadores. La historia jurídico-política del DF, como parte de la federación, tuvo grandes giros porque, aunque después de este año se discutió la sede del mismo, los años posteriores –1928 en adelante– moldearon el régimen jurídico-político del DF, hoy Ciudad de México. De esto nos referiremos más adelante.

2.2. El régimen jurídico-político del Distrito Federal

La evolución política-jurídica del DF puede entenderse a partir de 1928, ya que desde este año comenzó a debatirse la conformación interior del DF y la elección del gobernador de la capital. La reforma constitucional de 1928 trajo consigo diversos debates en torno a lo anteriormente dicho con la idea de conseguir una mayor organización política, por lo que el régimen municipal interior del DF se tuvo

que modificar, ya que “los municipios fueron abolidos (…) para dar paso a las (…) Delegaciones” (González Bárcenas, 2016b).[27]

Además, esta reforma planteó discusiones que marcaron el rumbo del régimen de la capital, tal es el caso de la discusión presentada en 1928 en torno a la elección de los representantes políticos del DF, lo cual terminó en una recurrente negación del derecho de los ciudadanos a ser votados. Sin embargo, en aras de una mayor estabilidad política, se le otorgó al Presidente de la República la facultad de elegir al titular de dicha demarcación. Así mismo, en materia legislativa, en este año también “se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concierte al Distrito Federal” (Rodríguez Lozano, 1988:241).

Esto se vio consolidado aún más con la promulgación de la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, donde se encontraba todo lo relacionado a la administración pública capitalina, así como las facultades administrativas que estarían a cargo del Presidente de la Republica. Es así que, el DF en consecuencia de su naturaleza política-jurídica recibió el nombre de Departamento Administrativo, lo que ocasionó un retroceso para la ciudadanía, ya que esto incentivó una escasa participación dentro de los procesos público-administrativos, ya que esta participación parecía sobrar debido a la estructura interior del Departamento Administrativo. “Desde 1928 hasta 1977 no se registraron cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por cuanto al régimen de gobierno del Distrito Federal” (Vázquez Alfaro, 2010:31). Esta época la podríamos llamar como una época de

[27] Paréntesis añadidos.

estancamiento, donde el ciudadano en consecuencia del régimen se encontraba con un rol poco fundamental dentro de la política.

Por otra parte, el régimen del DF parecía enmarcarse en un término que Rodríguez Lozano (1988) llama *semiestado o cuasiestado*, lo cual se relaciona con las deficiencias y debilidad política que un territorio pudiera tener dentro del área o demarcación donde funge. De esta manera, el DF desde su nacimiento tenía grandes deficiencias (*semiestado*) en comparación con el resto de los Estados del país, ya que, entre otras cosas, la falta de instrumentos de participación, la carencia de una Constitución propia y la incapacidad de elegir a su propio gobernante, implicó la no inclusión de la ciudadanía capitalina en el reconocimiento de ciertos derechos políticos.

Es importante tener en cuenta que, por lo que corresponde al régimen jurídico del otrora DF, fue en 1928 cuando se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual representó la concretización de diferentes procesos políticos y económicos dirigidos a consolidar la centralización del poder y de la economía por parte del gobierno federal (Garza, 1985). Desaparecieron los municipios de la capital mexicana y, en su lugar, se creó un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central estaba conformado por las que fueron Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las 13 delegaciones eran Guadalupe Hidalgo, Atzcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena –Contreras–, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. (Artículos 3° y 4° de la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*). “La cancelación del régimen municipal en el DF en 1928

terminó con el último reducto de representación política de la sociedad capitalina" (González Bárcenas, 2016a:77).

Conforme al artículo 24 de la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, el DDF tuvo a su cargo las siguientes atribuciones:

I. La publicación de todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, relativos al DF;

II. Promover, en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas al DF;

III. Los servicios de policía;

IV. Castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos de policía;

V. Las atribuciones que los códigos y demás leyes encomendaban al gobierno del DF, a los presidentes municipales y a los ayuntamientos en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, matrimonios, dispensas y licencias, Registro Civil, legalizaciones, exhortos, estadísticas, portación de armas, bienes mostrencos, vacantes y expedición de certificados de libertad, o en cualquier otra;

VI. Representar por medio de su jefe, al DF y a los establecimientos de su dependencia;

VII. Dictar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo que se disponía en el artículo 38 de la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional y en el reglamento relativo.

VIII. Las expropiaciones que fueran necesarias hacer en los asuntos de su competencia;

IX. Favorecer la construcción de casas higiénicas destinadas, mediante el pago de una renta módica, a habitaciones de la clase humilde y dictar las medidas necesarias para resolver el problema de las habitaciones baratas;

X. Cuidar de que fueran nombrados con toda oportunidad, los consejos del DDF;

XI. Formar y presentar anualmente al ejecutivo de la Unión, el proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos del DF, a fin de que fuera enviado para su discusión y aprobación, al Congreso de la Unión;

XII. Rendir cada año la cuenta comprobada de los gastos de la administración del año anterior, para que el Presidente de la República pudiera presentarla con toda oportunidad al Congreso;

XIII. La administración de la Hacienda del DDF;

XIV. Formar de acuerdo con las disposiciones relativas, los inventarios de los bienes del DDF;

XV. Prestar los servicios públicos locales del DF, o contratar la prestación de esos servicios en las condiciones más favorables para los intereses de la comunidad;

XVI. Cuidar de la seguridad y la tranquilidad pública en las poblaciones, así como en los caminos, calzadas, canales, campos y despoblados del DF;

XVII. Formar los padrones, en los que eran inscritos los habitantes del DF;

XVIII. Hacer los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional en el DF y organizarla y disciplinarla conforme a los reglamentos que expidiera el Congreso de la Unión;

XIX. Hacer que se impartiera la instrucción cívica y militar a que se refiere la fracción II del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XX. Prestar a las autoridades judiciales del DF, los auxilios que necesitasen para administrar pronta y eficaz justicia, así como el apoyo de su autoridad y de su fuerza para que se cumplieran las sentencias y resoluciones judiciales;

XXI. Los establecimientos penales y correccionales del DF;

XXII. La vigilancia y control de la Beneficencia Privada del DF, en las facultades que a la Secretaría de Gobernación concedieran las leyes y los reglamentos en vigor;

XXIII. Los gastos de administración de justicia del Fuero Común en el DF;

XXIV. Formar el reglamento relativo a la planificación de urbanización del mismo Distrito, conforme al cual se ejecutarían las obras del DF;

XXV. Procurar que el medio urbano se convirtiera en higiénico y sano;

XXVI. Reglamentar el tránsito de las vías públicas de manera que quedasen protegidas las personas y la propiedad fueran cómodas y expeditas las comunicaciones;

XXVII. La dotación y distribución de aguas potables[28] para las poblaciones del Distrito Federal y el desagüe, saneamiento y limpia de esas poblaciones;

[28] Aunque el término usual sea agua potable –es decir, el agua que es adecuada y segura para el uso y consumo humano–, en la ley que se está describiendo se empleaba el término en plural, es decir, *aguas potables*.

XXVIII. El alumbrado público del DF;

XXIX. Las festividades cívicas y la vigilancia de las diversiones públicas;

XXX. Los servicios de rastros y mercados;

XXXI. La conservación y mejoramiento de las vías públicas del DF, con exclusión de las que correspondieran a la Secretaría de Comunicaciones;

XXXII. Cuidar de los parques y paseos del DF, con excepción de los que pertenecieran al gobierno de la Federación;

XXXIII. Los panteones y sus reglamentos;

XXXIV. Autorizar e inspeccionar las construcciones de los particulares y vigilar las obras peligrosas;

XXXV. Las oficinas del Registro Civil;

XXXVI. Organizar y vigilar el funcionamiento de los particulares y vigilar las obras peligrosas;

XXXVII. La previsión social;

XXXVIII. Llevar un registro de las agrupaciones funcionales de la localidad, como sindicatos de obreros y campesinos, asociaciones profesionales o científicas, etc., que se hubieran constituido conforme a la ley y tuvieran un personal no menor de cien asociados;

XXXIX. Los tribunales administrativos para menores y la protección de la infancia,

XL. Las juntas de Conciliación y Arbitraje del DF;

XLI. La Comisión Local Agraria;

XLII. Dictar las providencias de su resorte para el mejoramiento moral y económico de la comunidad, persiguiendo con toda energía el alcoholismo, el abuso de sustancias enervantes, los juegos prohibidos, la prostitución, la vagancia y la mendicidad;

XLIII. Municipalizar los servicios públicos que las necesidades de la comunidad exigiesen que tomara a su cargo el Departamento;

XLIV. La nomenclatura de las calles, plazas, jardines y paseos públicos;

XLV. El Registro Público de la Propiedad y de Comercio del DF;

XLVI. Rendir al ejecutivo, anualmente, una memoria del estado de la administración del DF;

XLVII. Encargarse de cualquier ramo del servicio público local que por ley no estuviera encomendado a ninguna secretaría o departamento de Estado, o a otra autoridad y,

XLVIII. En general, desempeñar las funciones que las leyes hubieran encomendado al gobernador del Distrito, a los ayuntamientos o a los presidentes municipales y que no se hubieran mencionado en las fracciones del artículo en comento.

Para 1941 se aprobó la *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional* (LODDF), que tuvo por objeto principal establecer las normas a que se sujetaría la organización y funcionamiento del DDF. A través del artículo 23, fracción I, la normativa en cuestión le asignó al DDF funciones en materia de servicios públicos, siendo éstas las siguientes:

1. La determinación de las actividades que en el DF debían ser consideradas como tales;
2. El establecimiento de las normas a que se sujetaría la prestación de los servicios públicos;
3. La organización y desenvolvimiento directos en el DF, de los servicios de policía, tránsito, *aguas potables*,[29] alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado de las vías públicas, rastros, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas, nomenclatura de las calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones llevadas a cabo por particulares, planificación y zonificación, incluyendo el alineamiento, ampliación y ornato de las calles, y todos aquellos que por su naturaleza o por declaración de la autoridad fueran considerados como tales.

Cabe advertir que la asignación y desenvolvimiento directos en el DF al DDF por parte de la citada normatividad anterior presentó deficiencias formales; por ejemplo, las *aguas potables* no son una actividad, sino una sustancia, por lo que, en lugar de referirse a las aguas potables, debió de referirse al suministro de agua potable. También hubo deficiencia al incluir entre los servicios a los mercados, parques, paseos, jardines, panteones y vías públicas, pues éstos no son una actividad, sino el producto de una actividad: una obra pública. Entonces, en el artículo 23, fracción I, de la LODDF se confundían categorías jurídicas diferentes; se confundía entre servicios, sustancias y obra pública.

[29] Aunque el término usual sea agua potable –es decir, el agua que es adecuada y segura para el uso y consumo humano–, en la ley que se está describiendo se empleaba el término en plural, es decir, *aguas potables*.

También el artículo 23 de la LODDF, pero ahora en su fracción II, asignó al DDF funciones en materia de acción política y gubernativa, siendo éstas las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que las leyes le encomendaran en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tutelas, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones, exhortos, estadística especializada en los términos de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, bienes mostrencos y en general, las que las leyes especiales establecieran como atribuciones u obligaciones de las autoridades locales;
2. Vigilar el exacto cumplimiento de las leyes del trabajo en el DF, proveyendo a la integración y sostenimiento de los organismos a que se refirieran las mismas leyes;
3. Publicar las leyes, reglamentos y acuerdos relativos al DF;
4. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales relativas al DF y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, adoptando para ello las medidas más adecuadas, cuando los mismos ordenamientos expresamente le encomendaran tal intervención;
5. Castigar las infracciones a los reglamentos y disposiciones mencionados anteriormente, en los términos que los mismos ordenamientos determinaran;
6. Formar los padrones de los habitantes del DF, así como los de alistamiento de la Guardia Nacional en el propio DF y sujetar la organización y disciplina

de ella a la reglamentación que expidiera el Congreso de la Unión, así como el registro individual para la identificación de los habitantes del DF;

7. Impartir la instrucción cívica y militar que se refiere la fracción II del artículo 31 de la CPEUM;
8. Reglamentar el tránsito por las calles, plazas y calzadas, comprendidas dentro de los límites del DF, sobre bases de protección a la seguridad de las personas y propiedades, así como la expedición y comodidad de las comunicaciones;
9. Conceder a los particulares los permisos necesarios para el aprovechamiento de la vía pública, los cuales tendrían el carácter de revocables y temporales, a juicio del propio DDF;
10. Prestar a las autoridades federales los auxilios que requirieran para el desempeño de las funciones propias de su competencia, o para el eficaz cumplimiento de sus determinaciones dentro del DF;
11. Tramitar los indultos que concediera el Ejecutivo de la Unión, tratándose de delitos del orden común, en los términos de la fracción XIV del artículo 89 de la CPEUM;
12. Fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que debían sujetarse los particulares para el fin de obtener la licencia, autorización o permiso que los facultara para el ejercicio de cualquier actividad económica, cuya reglamentación no fuera de la esfera de la autoridad federal;
13. Reglamentar los espectáculos públicos, tanto para proteger los intereses de la colectividad, como para evitar que se ofendieran los derechos de la

sociedad, la moral y las buenas costumbres; debiendo, además, tomar las medidas convenientes contra cualquier causa de encarecimiento de los precios y en especial respecto del pago de sobreprecios, a cuyo efecto debería dictar las medidas reglamentarias y administrativas correspondientes;

14. Dictar las disposiciones que se estimaran prudentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria, en los términos del artículo 3º constitucional vigente en aquella época.
15. Impartir la enseñanza en sus diversos grados en el DF, pudiendo celebrar convenios con la Federación en los que se estipulara la forma de atender el servicio educativo en sus aspectos técnico, administrativo y económico.
16. La formación y reglamentación del patrimonio familiar, con sujeción a las disposiciones de los artículos 735 y 738 del Código Civil vigente del DF;
17. Reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y en general el ejercicio de cualquier actividad en términos de que no se produjeran ruidos que causasen molestias a los moradores en zonas destinadas a habitación;
18. Auxiliar a la Secretaría de la Economía Nacional en las medidas que adoptara para hacer cumplir las disposiciones del artículo 28 constitucional vigente en materia de monopolios;
19. Llevar un registro de las agrupaciones existentes en el DF que se hubieran constituido conforme a la ley; y que debían acreditar algún representante ante el DDF; y

20. Ejercer las funciones que, conforme a las leyes, le estuvieran encomendadas.

De igual forma el artículo 23 de la LODDF, pero ahora en su fracción III, asignó al DDF funciones en materia hacendaria, siendo éstas las siguientes:

1. Formular anualmente el Proyecto de *Ley de Ingresos para el DF*;
2. Formar oportunamente el Proyecto del Presupuesto de Egresos del DDF, incluyendo los relativos al Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales con el de la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y demás organismos que sólo tuvieran con respecto al DDF una relación meramente presupuestal, debiendo comprobar previamente por conducto de los órganos técnicos especializados, las verdaderas necesidades de aquellos.
3. Recaudar y custodiar los ingresos;
4. Efectuar los pagos autorizados en el Presupuesto de Egresos;
5. Glosar las cuentas del propio DDF;
6. Llevar la contabilidad del propio DDF;
7. Formar la cuenta pública anual del mismo DDF que debía presentarse a la Cámara de Diputados;
8. Recabar de la Contaduría Mayor de Hacienda los finiquitos de cuentas correspondientes;
9. Llevar los inventarios de los bienes pertenecientes al propio DDF;
10. Formar y conservar el Catastro del DF;

11. Reglamentar las servidumbres establecidas para la utilidad pública y comunal; y
12. Las demás que las leyes encomendaran en materia de Hacienda.

Asimismo, el artículo 23 de la LODDF, pero ahora en su fracción IV, asignó al DDF funciones en materia de acción cívica, siendo éstas las siguientes:

1. El fomento de las actividades que propendiesen a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos;
2. La difusión cultural entre las clases populares y el fomento de los espectáculos y diversiones que tendieran a procurar un esparcimiento sano;
3. La publicidad del mismo DDF;
4. La intensificación de los ejercicios deportivos;
5. Las demás similares que las necesidades sociales exigieran; y
6. Fomentar el turismo.

Además, la fracción V del artículo 23 de la LODDF indicaba que el DDF tendría a su cargo llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública en los términos de la ley; y, en general, promover en la esfera administrativa al mejor desempeño de las funciones consignadas en el Capítulo Tercero de la LODDF –aquí ya mencionadas–, así como al mejoramiento de la comunidad y del medio urbanos, para lo cual el DDF tenía la facultad permanente de expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tendieran a la más eficaz relación de estos fines.

Por otra parte, es de resaltar que el artículo 5 de la LODDF indicaba que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendría a su cargo el gobierno del DF

y lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito, con sujeción a las disposiciones de la propia LODDF. Esto se complementaba con lo señalado en el artículo 24 de la LODDF, mediante el cual se establecía que el Jefe del Departamento del Distrito Federal (JDDF) estaría auxiliado por un Secretario General, un Oficial Mayor y los Directores Generales que estableciera la propia LODDF. “En las faltas temporales del Jefe del Departamento del Distrito Federal lo substituirá el Secretario y, a falta de éste, el Oficial Mayor” (artículo 24 de la LODDF).

Ahora bien, para el despacho de los negocios del orden administrativo del DDF y para la eficaz atención de los servicios públicos a éste encomendados el artículo 35 de la LODDF creó las Direcciones de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Tesorería, Egresos, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Catastro, y Tránsito; así como la Jefatura de Policía.

Por lo que atañe a la Dirección de Gobernación, es importante mencionar que, conforme al artículo 36 de la LODDF, a ésta le correspondía cuidar administrativamente la exacta observancia de las leyes, decretos y reglamentos, siempre que no se refirieran a negocios que específicamente correspondieran a otras Direcciones; intervenir y vigilar en materia electoral, el control de las Delegaciones Políticas, mantener las Relaciones con el Consejo Consultivo; la legalización de firmas; la regulación de la publicidad en el DF; la publicación de la Gaceta del Departamento del Distrito Federal; la regulación de los espectáculos públicos en la capital; la emisión de licencias; la inspección de Reglamentos; la

representación del DDF ante la Comisión Agraria Mixta; la disciplina, moralización, alimentación y trabajo de los reclusos de las cárceles; la vigilancia de la seguridad y buen trato de los reclusos; la implantación de los sistemas de regeneración y de organización penitenciaria; el Consejo de Tutelas; la Estadística General; así como el fraccionamiento de Predios Propiedad del DDF.

Respecto a la Dirección de Trabajo y Previsión Social, a esta le correspondía vigilar la observancia y aplicación de la *Ley Federal del Trabajo* y sus reglamentos en las industrias de jurisdicción local; el reconocimiento y registro de las asociaciones obreras y patronales de resistencia, de carácter local; la atención de los asuntos sindicales relacionados con los trabajadores al servicio del DDF; la representación jurídica del DDF ante el Tribunal de Arbitraje y elaborar la Estadística del Trabajo; así como regular la habitación obrera, los talleres para los obreros menesterosos, la agencia de colocaciones, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y los Centros Culturales y Deportivas para Trabajadores (Art. 37 de la LODDF).

Por lo que concierne a la Dirección de Obras Públicas, a ésta le correspondían la planificación, la zonificación, la inspección de construcciones, la urbanización, los pavimentos, el servicio de alumbrado, el mantenimiento de parques, jardines y vías públicas del DF; así como las obras y los servicios coordinados con la Federación y con los Estados limítrofes, y la construcción y conservación de bienes inmuebles del DDF (Artículo 38 de la LODFF).

Referente a la Dirección de Aguas y Saneamiento, a esta le correspondía los servicios de suministro de agua potable y de saneamiento, el estudio de proyectos

y la ejecución de los mismos en relación con obras para captación de agua, así como la construcción y conservación de las obras destinadas al servicio de agua y saneamiento (Art. 39 de la LODDF).

Con relación a la Dirección de Tesorería, a esta le correspondía llevar la estadística de ingresos del DDF; realizar los estudios económicos relacionados con las finanzas del DDF; hacer el estudio analítico y numérico de los ingresos para formar la previsión que debía servir de base para el Presupuesto de Egresos; la recaudación y custodia de los fondos públicos; administrar los ingresos del DDF; llevar los padrones de los causantes en general; el arrendamiento, explotación o enajenación de bienes, capitales, valores, establecimientos, empresas y publicaciones del DDF; la imposición de multas por infracciones a las Leyes y Reglamentos Fiscales; el control y depuración de las cuentas de los causantes e infractores; atender las relaciones entre el DDF, las Juntas Calificadoras y el Jurado de Revisión; el ejercicio de la facultad económico-coactiva; y la emisión y amortización de títulos de deuda pública del DF (Art. 40 de la LODDF).

Acerca de la Dirección de Egresos, a ésta le correspondía preparar y formular el proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF, así como su ejecución y control; efectuar estudios sobre la organización administrativa del DDF, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, para lograr eficiencia en los servicios y economía en el costo de la administración; y la preparación y formulación de la cuenta del ejercicio fiscal para ser presentada a la Cámara de Diputados (Art. 41 de la LODDF).

En cuanto a la Dirección de Servicios Legales, a ésta le correspondía formular las iniciativas o proyectos de leyes o reglamentos, de acuerdo con las bases que proporcionasen las Direcciones respectivas y con la orientación que determinara el JDDF; resolver las consultas que le presentara el JDDF y demás dependencias, y emitir su opinión acerca de las cuestiones que los particulares sometieran a la consideración del JDDF, siempre que dichas cuestiones se refirieran a la interpretación concreta de una ley o reglamento del DF y que no fueran asuntos de carácter fiscal; representar jurídicamente, por medio de su Jefe, al DDF en los juicios en que éste fuera parte, salvo el caso que el JDDF, expresamente delegara dicha representación en favor de otra persona; llevar la dirección jurídica de los negocios e intervenir como órgano de consulta en todos los actos jurídicos del DDF; tramitar la publicación de las Leyes, Decretos y Reglamentos; tramitar las expropiaciones por causa de utilidad pública; formular los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos del DDF; así como hacerse cargo del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el Consejo de Notarios y el Archivo de Notarías, y la Defensoría de Oficio en Materia Civil y Penal (Art. 42 de la LODDF).

En lo que tocaba a la Dirección de Acción Social, a está le correspondía supervisar la higiene de los lugares destinados a prisión o reclusión en la capital, el servicio médico, la educación popular y deportiva en el DF, así como promover la acción cívica y turismo en la capital, y atender las bibliotecas populares (Art. 43 de la LODDF).

Concerniente a la Dirección de Servicios Administrativos, a ésta correspondían el registro y movimiento del personal del DDF; la intendencia; las pensiones con

cargo al DDF; la celebración de los contratos y convenios en los que el DDF fuera parte, por cuanto hacía únicamente al aspecto administrativo de los mismos; las compras de artículos para abastecimiento de las oficinas y establecimientos dependientes del DDF; los almacenes; los suministros de artículos necesarios a las diversas oficinas y establecimientos; la entrada y salida de correspondencia; así como el Archivo General (Art. 44 de la LODDF).

Respecto a la Dirección de Servicios Generales, a esta instancia correspondían la contabilidad y glosa, el servicio de limpia, el mantenimiento de los panteones y los Talleres Generales de la capital mexicana (Art. 45 de la LODDF).

En lo que atañe a la Dirección del Catastro, a ésta le correspondía formar el padrón de la propiedad inmueble del DF, deslindar esa propiedad y valorizarla, expedir los certificados relativos a sus funciones, el inventario y control de los bienes inmuebles del DDF y otras que fuesen conforme a la naturaleza de sus funciones generales (Art. 46 de la LODDF).

Relativo a la Dirección de Tránsito, esta era la instancia que menos facultades tenía asignadas, pues le correspondía dirigir y vigilar el tránsito en las calles, caminos y calzadas del DF (Art. 47 de la LODDF).

Por su parte, a la Jefatura de Policía le correspondía mantener el orden y la tranquilidad públicas en el DF; prevenir la comisión de delitos; auxiliar al Ministerio Público en la persecución de delitos; proteger a las personas y sus propiedades; hacer respetar las buenas costumbres; aprehender a los delincuentes en los casos de delitos infraganti y en los de notoria urgencia, cuando por razón de la hora, del lugar o de la distancia, no hubiera autoridad judicial que expidiera la orden de

aprehensión correspondiente y existieran temores fundados de que el responsable se sustrajera a la acción de la justicia; y, por último, auxiliar a la autoridad administrativa, en la forma y términos que expresamente acordara el JDDF, en la vigilancia para comprobar el cumplimiento de los reglamentos en el mismo (Art. 48 de la LODDF).

Para 1970 se reconfiguró el DF en 16 Delegaciones, denominadas como sigue: 1) Gustavo a Madero, 2) Azcapotzalco, 3) Ixtacalco, 4) Coyoacán, 5) Álvaro Obregón, 6) La Magdalena Contreras, 7) Cuajimalpa de Morelos, 8) Tlalpan, 9) Ixtapalapa, 10) Xochimilco, 11) Milpa Alta, 12) Tláhuac, 13) Miguel Hidalgo, 14) Benito Juárez, 15) Cuauhtémoc y 16) Venustiano Carranza (Art. 10 de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución*). Cada una de las Delegaciones del DF estaba a cargo de un Delegado y un Subdelegado, que eran designados y removidos por el JDDF, previo acuerdo del Presidente de la República.

Conforme al Artículo 37 de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución*, las Delegaciones del DDF, por conducto de los Delegados y personal correspondiente, tenían como atribuciones en sus jurisdicciones territoriales, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y previo acuerdo del JDDF, las siguientes:

I. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos;
II. Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil;

III. Proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de cada Delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;

IV. Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia y de asistencia social, así como promover y coordinar, cuando fuera necesario, con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas;

V. Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen sido notoriamente indigentes, no hubiera quien se interesara por ellas, o cuando los deudos carecieran de recursos económicos;

VI. Establecer baños y lavaderos públicos; agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados; y círculos sociales para mujeres;

VII. Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;

VIII. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se prestaran servicios de asesoría;

IX. Prestar los servicios de limpia pública;

X. Proveer a la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como a la instalación de tuberías para los mismos efectos;

XI. Construir en la Delegación respectiva las obras que ordenara el JDDF;

XII. Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;

XIII. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado público; los jardines, parques, camellones, enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas típicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones los caminos vecinales en los tramos que sirvieran a la Delegación;

XIV. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso;

XV. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el DDF;

XVI. Fomentar las actividades educativas que propendiesen a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la Delegación y el sentido de solidaridad social;

XVII. Fomentar la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones;

XVIII. Realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía, y colaborar con las que efectuaran otras autoridades;

XIX. Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos;

XX. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;

XXI. Promover ante quien correspondiera lo necesario para la construcción, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos;

XXII. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos y expedir copias de los que obraran en los archivos de la Delegación;

XXIII. Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para realización de actividades mercantiles o industriales, para celebración de espectáculos o diversiones públicas, para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinaran las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dictara el JDDF;

XXIV. Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular en los términos de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dictara el JDDF;

XXV. Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la Delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionaran en ella;

XXVI. Prestar el Servicio de Información Catastral y de Planificación Actualizada de la Delegación correspondiente;

XXVII. Mantener el orden público por medio de la policía preventiva del DF;

XXVIII. Colaborar en la prevención y extinción de incendios, con el Cuerpo de Bomberos del DF;

XXIX. Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito;

XXX. Efectuar pagos con cargo a Sub-Presupuesto de Egresos respectivo, que correspondiera a la Delegación;

XXXI. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expidiera la Tesorería del DF, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que estableciera la *Ley anual de Ingresos del Departamento del DF*, que se causasen en la Delegación;

XXXII. Colaborar con las demás delegaciones, con las agencias del Ministerio Público, y con los juzgados que ejercieran jurisdicción en la Delegación, así como guardar relaciones de coordinación con las Juntas de Vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones, y colaborar con las dependencias federales que residieran en la propia Delegación;

XXXIII. Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares; y, por último,

XXXIV. Las demás que señalara el JDDF, las leyes o reglamentos correspondientes.

Luego de la reforma antes citada, el régimen político del DF se mantuvo constante durante 17 años. En lo básico, los rasgos, las funciones y atribuciones de los órganos de gobierno y la estructura administrativa del DDF permanecieron sin modificaciones sustanciales. Fue en 1987 cuando un nuevo cambio político se dio en el régimen político de la capital mexicana al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual fungió como órgano de representación ciudadana con atribuciones legislativas limitadas, siendo éstas las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el DF, tuvieran por objeto atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del propio DF, en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de la 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 la basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considerara en el proyecto de presupuesto de egresos del DF, que enviaba a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

C) Recibir los informes trimestrales que debía presentar la autoridad administrativa del DF, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la ARDF remitía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del DF.

D) Citar a los servidores públicos que se determinaran en la ley correspondiente, para que informaran a la ARDF sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del DF.

E) Convocar a consulta pública, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

F) Formular las peticiones que acordara el Pleno de la ARDF, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que plantearan sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

G) Analizar los informes semestrales que debían presentar los representantes que la integraran, para que el Pleno de la ARDF tomara las medidas que correspondían dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que hiciera el Presidente de la República;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior.

J) Iniciar ante el Congreso General, leyes o decretos en materias relativas al DF.

Siguiendo a Puente (2009:22):

> La rigidez constitucional fue de la mano de la rigidez autoritaria del propio sistema político, que enfrentó una grave crisis de legitimidad en el D.F. en 1985. Una de sus consecuencias fue la reforma constitucional, que permitió la creación, en 1987, de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), encargada de emitir bandos y reglamentos, participar en los procesos de designación de algunos funcionarios, iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y, principalmente, servir de enlace con la ciudadanía y la entonces incipiente sociedad civil organizada. La creación de la ARDF fue el primer paso en el proceso de democratización del Distrito Federal (…), aunque de manera tardía y mediante un lento proceso de institucionalización de la representación política democrática en el D.F.

La ARDF estuvo integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Pese a que la capacidad para representar a la ciudadanía capitalina en la actividad legislativa estuvo limitada, la creación de la ARDF:

> (…) dio a los partidos de oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que, sin ser una cámara local o un cabildo, permitiría institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares (…). Se trataba de un órgano que podía atender las peticiones, denuncias y quejas de los ciudadanos y controlar que se cumplieran las obligaciones jurídicas, administrativas, sociales, tanto del gobierno central como de las delegaciones (Ziccardi, 1998:109-110).

Otro cambio importante para el régimen político del entonces DF se dio en 1994, específicamente el 27 de julio, fecha en la cual entró en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), un día posterior de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, después de su aprobación por el Congreso General. Tal ordenamiento legal contenía el conjunto de normativas y disposiciones que regían la vida política del DF y fue la base sobre la cual se desplegaban los ordenamientos de índole público en el territorio que contiene a la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El contenido del EGDF se estructuró en 132 artículos distribuidos en siete títulos; a saber:

- Título Primero. Disposiciones generales: artículos 1 a 15.
- Título Segundo. De las obligaciones y derecho de carácter público: artículos 16 a 23. Del artículo 16 al 19 integraban el Capítulo I. De los derechos y obligaciones de los habitantes; y del artículo 20 al 23 integraban el Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- Título Tercero. De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del DF: artículos 24 a 35. Del artículo 24 al 28 integraban el Capítulo I. Del Congreso de la Unión; del 29 al 31 integraban el Capítulo II. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y del 32 al 35 integraban el Capítulo III. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Título Cuarto. De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del DF: artículos 36 al 85. Del artículo 36 al 51 integraban el Capítulo I. De la Asamblea de Representantes del Distrito

Federal, mismo que contenía a su vez tres secciones: I. De las facultades de la Asamblea (artículos 42 a 45), II. De la iniciativa y formación de leyes (artículos 46 a 49) y III. De la Comisión de Gobierno (artículos 50 y 51). Del artículo 52 al 75 integraban el Capítulo II. Del Jefe del Distrito Federal, mismo que contenía a su vez tres secciones: I. Del nombramiento y la remoción (artículos 52 a 66), II. De las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal (artículos 67 y 68) y III. De la coordinación metropolitana (artículos 69 a 75). Del artículo 76 al 85 integraban el Capítulo III. Del Tribunal Superior de Justicia.

- Título Quinto – De las bases para la organización de la administración pública del DF y la distribución de atribuciones entre sus órganos: del articulo 86 a 119. Del articulo 86 al 103 integran el Capítulo I; De la organización de la administración pública. El Capítulo II iba del 104 a 114; De las delegaciones. Y del artículo 115 a 119 integraban el Capítulo III; De las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del DF.
- Título Sexto – De las autoridades electorales locales y los partidos políticos: articulo 120 al 132. Del articulo 120 a 128 integra el Capítulo I; De la integración e instalación. El Capítulo II comprendía de los artículos 129 a 132; De las funciones. Así mismo, artículos transitorios que van Primero al décimo sexto.
- Título Séptimo – Del régimen patrimonial del DF.

Será hasta 1996 que un nuevo cambio político sustantivo se llevará a cabo en el régimen político del DF con la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), definida como un órgano legislativo y autoridad local de la capital mexicana. “El nombre (…) de este órgano, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, surgió en virtud de un nuevo decreto, publicado el 22 de agosto de 1996, que modificó el artículo 122 de la Constitución y que señala que estará integrada por diputados en vez de representantes” (Sánchez González, 2013:42). De acuerdo con el artículo 42 del entonces EGDF, la ALDF contaba con las siguientes facultades:

I. Expedir su Ley Orgánica que regularía su estructura y funcionamiento interno, que sería enviada al Presidente de la República y al Jefe del DF para su solo publicación;
II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del DF, analizando primero las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrirlos;
III. Formular su proyecto de presupuesto que enviaría oportunamente al Jefe del DF para que éste ordenara su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del DF;
IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando mediara solicitud del Jefe del DF suficientemente justificada a juicio de la propia ALDF;

V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del DF para que lo remitiera al jefe del DF para su examen y opinión;

VI. Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del DF;

VII. Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al DF, ante el Congreso de la Unión.

IX. Legislar en el ámbito local, en lo relativo al DF en los términos del EGDF, en materias de administración pública local, en su régimen interno y de procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; para aprender regulación de su contaduría mayor; bienes de dominio público y privado del DF; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del DF; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa de acuerdo con la distribución que hiciera el Congreso de la

Unión en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de los resultados anuales de las acciones de:

a) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b) el servidor público designado por el Presidente de la República encargado de la fuerza pública en el DF; y

c) el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF.

XI. Citar a servidores públicos de la administración pública del DF para que informasen cuando se discutiera una ley o se estudiara un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

XII. Analizar los informes trimestrales que le enviara el JGDF, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis se considerarían para la revisión de la Cuenta Pública que realizara la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia ALDF;

XIII. Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

XIV. Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del Jefe del DF, que le fueran enviadas por el Presidente de la República;

XV. Ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del DF que le sometiera el Presidente la República, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el EGDF, así como tomar la protesta correspondiente;

XVI. Ratificar, en su caso, los nombramientos que hiciera el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF y de los servidores públicos de la administración pública del DF que determinase el propio EGDF;

XVII. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del DF, con la Comisión de Derechos Humanos del DF, así como con cualquiera otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o los órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispusieran las leyes correspondientes;

XVIII. Otorgar reconocimientos a quienes hubieran prestado servicios eminentes a la Ciudad de México, a la nación o a la humanidad; y

XIX. las demás que le otorgara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el mismo EGDF.

Más adelante, el 6 de julio de 1997 se realizó la primera elección democrática del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se reformó el EGDF. Asimismo, se crearon el Código Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal.

> La historia política contemporánea del Distrito Federal (DF) tiene las elecciones específicas del año 1997 como símbolo de una redefinición de sus autoridades locales de gobierno luego de la reforma constitucional de 1996, misma que instituyó la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF) y que transformó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (Valadez Tapia, 2014:24).

Regresando a la cuestión del JGDF, conforme al artículo 67 del EGDF, sus facultades y obligaciones eran las siguientes:

I. Iniciar leyes y decretos ante la ALDF;

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expidiera la ALDF, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expidiera el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al DF y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del DF, cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinado de otro modo en el EGDF o en las leyes;

VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del DF, de acuerdo con lo que dispusiera la ley;

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del DF en los términos del EGDF;

VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF y

someter dichas propuestas y designaciones, según fuera el caso, para su ratificación a la ALDF;

IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la ALF convocara a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la ALDF a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de *Ley de Ingresos* y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando iniciara su encargo en dicho mes.

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la ALDF la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del DF en los términos que dispusiera la *Ley General de Deuda Pública*;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del DF y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la ALDF, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guardase la administración pública del DF;

XVIII. Remitir a la ALDF dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del DF;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del DF, de acuerdo con lo dispuesto en el EGDF y las leyes correspondientes;

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encontraban las siguientes:

a. Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el DF;
b. El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tuviera a su cargo el mando directo de la fuerza pública del DF;
c. La determinación de la división del DF en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
d. La creación de establecimientos de formación policial; y,
e. Las demás que determinaran las leyes.

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la ALDF los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la ALDF por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma ALDF lo solicitase;

XXIV. Administrar la hacienda pública del DF con apego a las disposiciones del EGDF, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del DF, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*, con el objeto de que asumiera las siguientes funciones:

a. El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

b. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;

c. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

d. Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requirieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realizaran con motivo de acontecimientos relevantes;

XXX. Convocar a plebiscito en los términos del EGDF y demás disposiciones aplicables; y

XXXI. Las demás que le confirieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el EGDF y otros ordenamientos jurídicos.

Para el 2 de julio del 2000, bajo la organización del IEDF, se realizó por segunda vez la elección democrática del JGDF –que a partir de entonces duraría seis años en el encargo, y no tres– y, por vez primera, de los Jefes Delegacionales.

Posteriormente, en 2006, se llevó a cabo la elección democrática del titular de la Jefatura de Gobierno del DF, de los titulares de las 16 Delegaciones Políticas y de las 66 diputaciones que integrarían la ALDF. Esto mismo se repetiría en 2009,

2012 y 2015 para el caso de las Delegaciones Políticas y las diputaciones de la ALDF; y en 2012 por lo que atañe a la elección del Jefe de Gobierno del DF.

El último gran cambio político relacionado con el régimen jurídico-político del DF fue la *Constitución Política de la Ciudad de México*, dado que se instituyó como norma fundamental para regir jurídicamente a la Ciudad de México, nuevo nombre con que se designó al DF, pese a que se mantuvo como entidad federativa y sede de los poderes federales, pero no como estado. Esta Constitución fue redactada, debatida y aprobada totalmente por la otrora Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017 (Riquelme, 2017), publicada el 5 de febrero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

CAPÍTULO III

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF

El presente capítulo atiende el desarrollo institucional de la participación ciudadana en el Distrito Federal (DF) tomando como punto de partida la década de los veinte del siglo XX. Para comenzar, es importante señalar que en 1928 se crearon el Consejo Consultivo del Departamento Central (CCDC) y los consejos consultivos delegacionales (84 y 85 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*). Más adelante, en 1941 desaparecieron los consejos consultivos delegacionales (CCD), organismos que tuvieron su fundamento en la *Ley Orgánica del DF y de los Territorios Federales* (LODFTF), la cual fue aprobada por el Congreso General en diciembre de 1928. Los CCD fueron institucionalmente definidos como "órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF [Departamento del Distrito Federal], como a los respectivos delegados" (Espinosa, 2004:12).[30] Únicamente permaneció el CCDC, con atribuciones y funciones de índole informativa y de opinión en materia de servicios públicos.

Continuando con el punto, el CCDC estaba integrado por un representante de la Cámara de Comercio; uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que pertenecían a esta Cámara; uno de las cámaras industriales; uno de los industriales en pequeño; uno de las asociaciones de inquilinos del DF; uno de las agrupaciones de campesinos del DF; uno de las agrupaciones de profesionales;

[30] Corchetes añadidos.

uno de los empleados públicos; y cuatro de las asociaciones de trabajadores no mencionadas anteriormente, debiendo uno de ellos representar a las mujeres trabajadoras (Artículo 64 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941*).

Asimismo, conforme al artículo 69 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941*, el CCDC tenía como atribuciones las siguientes:

I. Exponer al jefe del DDF la situación que guardaran, tanto las actividades del servicio público de la localidad, como las económicas y sociales de la misma y proponer al propio funcionario las medidas que en su concepto hubieran de tomarse para mejorar unas u otras;
II. Expresar su opinión al jefe del DDF sobre la necesidad de declarar servicio público una actividad;
III. Expresarla igualmente acerca del acuerdo que formulara el DDF para normar una actividad del servicio público;
IV. Proponer al jefe del DDF las reformas a los reglamentos y la adopción de medidas que estimara convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos; y
V. Dar a conocer al jefe del DDF sus puntos de vista en aquellos asuntos que por su importancia o gravedad así lo requirieran.

Para 1970 se creó la junta de vecinos, un órgano de colaboración ciudadana integrado por 20 representantes ciudadanos en cada una de las Delegaciones Políticas del DF. De acuerdo con el artículo 17 de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del*

Artículo 73 de la Constitución), las juntas de vecinos contaban con las siguientes atribuciones:

I. Informarse de la debida presentación de los servicios públicos;

II. Proponer al Delegado del Departamento del DF, que correspondiera, las medidas que estimaran convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos;

III. Sugerir al mismo funcionario la prestación de nuevos servicios públicos;

IV. Dar a conocer al Delegado, las deficiencias administrativas que existieran en el trámite de los asuntos, así como la conducta indebida de los empleados del Departamento del Distrito Federal (DDF) que tuvieran trato con el público;

V. Informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo, sobre el estado que guardaran los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos; ruinas prehispánicas y coloniales; sitios históricos; plazas típicas; escuelas públicas; bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tuviera interés;

VI. Opinar oficiosamente sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se prestaran en la Delegación respectiva;

VII. Opinar, a solicitud del Delegado, en relación con medidas administrativas de la Delegación;

VIII. Informar oportunamente al Consejo Consultivo del Distrito Federal (CCDF), de los problemas en relación con medidas administrativas de la Delegación;

IX. Oír, por conducto del representante en la Junta de Vecinos, a quienes desearan plantear problemas vinculados con la administración y la prestación de los servicios públicos en la Delegación respectiva; o proponer lo que estimaran conveniente;

X. Informar al CCDF los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hubieran podido resolver;

XI. Proponer al CCDF la expedición, reformas o derogación de reglamentos gubernativos y de policía;

XII. Rendir mensualmente al propio CCDF, un informe de la gestión realizada en el mes anterior;

XIII. Participar en las ceremonias cívicas que dentro de su jurisdicción organizara el DDF;

XIV. Promover a petición del Delegado correspondiente actividades de colaboración ciudadana y ayuda social;

XV. Cooperar, en los casos de emergencia, con las autoridades del DDF; y

XVI. Las demás que le señalara la misma *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución)* u otras leyes o reglamentos.

También en 1970 el CCDF dejo de tener su otrora representación sectorial y se integró por los presidentes de las juntas de vecinos de las Delegaciones Políticas

del DF, con las mismas atribuciones de las juntas de vecinos, aunque su vínculo institucional y ámbito de actuación estuvo relacionado al DDF [v. artículos 19 al 28 de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución)*].

Para 1978 se incluyeron el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos a través de los cuales la ciudadanía capitalina podía expresar su apoyo o su rechazo a los ordenamientos legales y reglamentarios del DF. Conforme al artículo 53 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal* del 29 de diciembre de 1978, el referéndum fue definido como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del DF en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal", mientras que la iniciativa popular se entendía como "un método de participación directo de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

También en 1978 se crearon los comités de manzana y las asociaciones de residentes con el propósito de articular el trabajo que se realizaba desde los espacios territoriales más cercanos a la ciudadanía capitalina junto con el trabajo que realizaban las juntas de vecinos a nivel delegacional y el CCDF en cuanto vínculo con el DDF. Conforme al artículo 46 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal* del 29 de diciembre de 1978, los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes prestarían "su concurso mediante el ejercicio que las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos".

Será hasta 1995 que se dio a conocer la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. En esta se estableció que la participación de los habitantes y de los ciudadanos del DF, se realizaría conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), de la ley de participación en comento y de las demás que resultara aplicables, a través de las siguientes instancias:

I. *Los Consejos de Ciudadanos*, en las funciones que les otorgaran el EGDF y las leyes, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del DF que para las Delegaciones determinara el propio EGDF y las leyes;

II. *Audiencia pública*, que fue concebida como la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del DF podrían:

1) Proponer al titular de la Delegación en que residieran, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o

2) Recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que fueran competencia de la administración pública del DF;

III. *Difusión pública*; que fue concebida como el medio a través del cual las Delegaciones Políticas comunicarían a los habitantes de las mismas, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestaría éstos y las instancias de quejas y denuncias de las propias Delegaciones;

IV. *Colaboración ciudadana*, que fue concebido como el medio a través del cual los ciudadanos del DF podían solicitar autorización a la Delegación en que residieran, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, competencia de la propia Delegación, aportando para su realización recursos económicos o materiales, o trabajo personal;

V. *Consulta vecinal*, mediante la cual los habitantes de las Delegaciones podrían emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residieran o plantear las necesidades e intereses de quienes residieran en el mismo lugar;

VI. Quejas y denuncias, que podían ser relativas a:

   a. La prestación de servicios públicos o al público a cargo de la Delegación; o

   b. La irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia Delegación, las que se sujetarían a los trámites y procedimientos que estableciera la ley de la materia;

VII. *Recorridos periódicos del Delegado*, pensados para el mejor desempeño de sus atribuciones, se estableció que los Delegados practicarían recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestaban los servicios públicos, así como el estado en que se encontraban los sitios, obras e instalaciones públicos en que la comunidad tuviera interés; y

VIII. Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Siguiendo a José M. Serna (1996), la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* tuvo como objetivo "proporcionar mecanismos institucionales que permitan una mejor comunicación entre la Administración Pública del Distrito Federal y la gente de la Ciudad" (p. 187).

Más adelante, en 1998, se publicó la segunda *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, a fin de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitieran a la ciudadanía capitalina la organización y funcionamiento de su participación y su relación con los órganos de gobierno del DF. Tales instrumentos fueron los siguientes:

I. *Plebiscito*, mediante el cual el Jefe de Gobierno del DF podría consultar a los electores para que expresaran su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio fueran trascendentes para la vida pública del DF;

II. *Referéndum*, el cual fue definido como un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía capitalina podía manifestar su aprobación o rechazo previo a una decisión de la ALDF sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última;

III. *Iniciativa Popular*, que fue definida como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del DF podrían presentar a la ALDF, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le correspondieran a ésta expedir;

IV. *Consulta vecinal*, por cuyo conducto los vecinos de las demarcaciones territoriales podrían emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residieran;

V. *Colaboración Vecinal*; establecida para que los vecinos en el DF, pudieran colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residieran, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal;

VI. *Unidades de Quejas y Denuncias*; estableciéndose que los habitantes del DF podrían presentar quejas o denuncias relativas a:

   a. La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del DF; y

   b. La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurrieran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del DF en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarían a los trámites y procedimientos que estableciera la ley de la materia.

VII. *Difusión Pública*, a través de la cual se estableció, entre otros aspectos, que el Gobierno del DF, instrumentaría de manera permanente un

programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitiera el Congreso de la Unión en las materias relativas al DF y de las que emitiera la ALDF, así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del DF se encontraran debidamente informados.

VIII. *Audiencia Pública*, que fue definida como un mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos en el DF podrían:

   a. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residieran, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y
   b. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que fueran competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial; y

IX. *Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación*, consistentes en que los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales deberían realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestaban los servicios públicos, así como el estado en que se encontraban los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tuviera interés.

Cabe mencionar que la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 1998 apuntaló de forma más tangible la identidad ciudadana, ya que se centró en una participación donde los ciudadanos podían actuar de manera más colectiva en

la esfera política, es decir, en “aquel ámbito en el cual se realizan las deliberaciones de mayor interés colectivo” (Bobbio, 1986:43).

Los siguientes cambios realizados a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* tuvieron como propósito darles aún más relevancia a los mecanismos de participación ciudadana, pues de esta manera la institucionalización de la participación ciudadana dotaba al cuerpo ciudadano de un mejor reconocimiento de derechos democráticos. En este sentido fue que en 2004 se reformó la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, mediante la cual la figura de los comités vecinales que antaño se establecieron en el mismo ordenamiento jurídico fue reemplazada por la de los comités ciudadanos y se crearon los consejos ciudadanos delegacionales.

De acuerdo con el artículo 88 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 2004, el Comité Ciudadano tenía las siguientes funciones:

I. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial.
II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;
III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;
IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;
V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, que deberían ser aprobados por la

Asamblea Ciudadana, los que podrían ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial;

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del DF;

IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI. Proponer, fomentar y coordinarían la integración y el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;

XII. Convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas;

XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;

XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

XV. Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del DF en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

XVII. Emitir opinión sobre los Programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

XVIII. Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación; y

XIX. Las demás que le otorgaran la propia *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 2004 y demás ordenamientos del DF.

Llama la atención que se repitiera en dos ocasiones la función de emitir opinión sobre los Programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, asignada al Comité Ciudadano en las fracciones XIV y VVII de la citada ley, pues ello daba a tal ordenamiento jurídico un carácter ambiguo y, hasta cierto punto, ilógico.

Así mismo, los Consejos Ciudadanos formaron parte sustancial del desarrollo de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* durante el 2004, ampliando de manera institucional la participación ciudadana capitalina. Las atribuciones con las que contaba, conforme al artículo 135 de la citada ley, eran:

I. Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el DF y en la demarcación territorial;

II. Informar a las autoridades del DF y de la Demarcación Territorial sobre los problemas que afectaran a sus representados;

III. Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; y

IV. Informar permanentemente a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.

Para 2010 se reformó nuevamente la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF-2010) con el objeto de "instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes [podían] organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana" (Art. 1 del *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*).[31]

De acuerdo al Decreto por el que se reformó la LPCDF-2010, la actividad prioritaria del mismo ordenamiento jurídico era la de establecer de mejor manera los mecanismos para elegir los órganos de representación ciudadana, es decir, los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos, los representes de manzana y los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Por lo que concierne al Comité Ciudadano, este fue definido en el artículo 91 del *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* como "el órgano de representación ciudadana de la colonia" y conforme al artículo 93 del propio Decreto sus funciones eran las siguientes:

[31] Corchetes añadidos.

I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia;

II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;

III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;

IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;

V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberían ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrían ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2010 para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana;

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia;

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del DF;

IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana;

XII. Convocar y presidir las asambleas ciudadanas;

XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;

XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

XV. Informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del DF en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

XVII. Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación;

XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos del artículo 16 de la LPCDF-2010;

XIX. Representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalaban los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2010;

XX. El Gobierno del DF y los jefes delegacionales otorgarían las facilidades suficientes para la organización y reunión del comité ciudadano; y

XXI. Las demás que le otorgarán la LPCDF-2010 y demás ordenamientos del otrora DF.

Entre las atribuciones que se le asignaban al Comité Ciudadano en la LPCDF del 2004 y la del 2010 hubo cambios que vale la pena señalar. En primer lugar, respecto de su primera atribución de representar los intereses colectivos, la LPCDF de 2004 dotaba a dicha atribución del Comité Ciudadano de un lenguaje incluyente por lo que concernía a quienes iba destinada: “las y los habitantes”; en cambio, la LPCDF-2010 ya no contenía esta característica incluyente, pues solo se refería a “los habitantes”. También respecto de la primera atribución del Comité Ciudadano se cambió la demarcación territorial a atender, pues mientras la LPCDF de 2004 mencionaba a la Unidad Territorial, la LPCDF-2010 hacía referencia a la colonia.

En segundo lugar, respecto de la quinta atribución del Comité Ciudadano, mientras la LPCDF del 2004 establecía nuevamente como demarcación territorial a atender la Unidad Territorial y sólo señalaba que las propuestas de dicho comité para elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral podrían ser tomadas en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial; por su parte, la LPCDF-2010 hacía referencia a la colonia y vinculaba las citadas propuestas a los términos de los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2010.

En tercer lugar, respecto de los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, la LPCDF del 2004 establecía que los Comités Ciudadanos podrían emitir opinión, mientras que la LPCDF-2010 agregaba que aparte de la opinión, podrían supervisar dichos programas.

Por último, la LPCDF-2010 corregía la repetición de la atribución a la que antes se ha hecho mención respecto de la LPCDF-2004 concerniente a que los Comités

Ciudadanos podrían emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; asimismo, asignó una atribución más a los mismos comités: representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalaban los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2010; y les estableció dos cuestiones que, aunque no eran propiamente atribuciones suyas, pues su cumplimiento dependía de otras instancias, fueron mencionadas como atribuciones: a) recibir capacitación, asesoría y educación en términos del artículo 16 de la LPCDF-2010 y b) el Gobierno del DF y los jefes delegacionales otorgarían las facilidades suficientes para la organización y reunión del comité ciudadano.

Por lo que concierne al Consejo del Pueblo, este fue definido como el comité conformado en los pueblos originarios que mantuvieran la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales que se encontraban enlistados en el artículo transitorio décimo tercero del *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Conforme al mismo Decreto, las funciones del Consejo del Pueblo eran las siguientes:

I. Mantener vinculación estrecha con la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario;
II. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad;
III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional;

IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;

V. Participar junto con la autoridad tradicional en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para el ámbito territorial del pueblo correspondiente, que deberían ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrían ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

VII. Supervisar junto con la autoridad tradicional el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana.

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del DF;

IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana junto con la autoridad tradicional;

X. En coadyuvancia con la autoridad tradicional, promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI. Proponer, fomentar y promover junto con la autoridad tradicional el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;

XII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las Asambleas Ciudadanas;

XIII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las reuniones de trabajo temáticas y por zona;

XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

XV. Informar junto con la autoridad tradicional a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del DF en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

XVII. Establecer acuerdos con otros consejos de los pueblos para tratar temas de su demarcación;

XVIII. Conformar junto con la autoridad tradicional a representantes por cada manzana del pueblo, y

XIX. Las demás que le otorgaran la LPCDF-2010 y demás ordenamientos del DF.

Llama la atención que, en la LPCDF-2010, respecto de la segunda atribución del Consejo del Pueblo, esta fuera redactada con un lenguaje incluyente por lo que concernía a quienes iba destinada: “las y los habitantes de los pueblos originarios”.

Por lo que concierne a los representantes de manzana, el artículo 138 de la LPCDF-2010 establecía que estos coadyuvarían con el Comité Ciudadano o en su caso con el Consejo del pueblo para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles. Asimismo, los artículos 139 y 140 de la LPCDF-2010 indicaban que los

representantes de manzana emitirían opinión sobre la orientación del presupuesto participativo y canalizarían la demanda de los vecinos al Comité Ciudadano correspondiente.

Respecto del Consejo Ciudadano Delegacional, este fue definido como la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales en que se dividía el DF. Conforme al artículo 131 de la LPCDF-2010, el Pleno del Consejo Ciudadano Delegacional tenía las siguientes funciones:

I. Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial;
II. Informar a las autoridades del DF y de la demarcación territorial sobre los problemas que afectaran a sus representados;
III. Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios;
IV. Informar a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;
V. Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones Políticas del DF;
VI. Participar en las consultas públicas que establecían los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2010;
VII. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones Políticas del DF;

VIII. Conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presentaran los Jefes Delegacionales en los meses de marzo, junio, octubre y diciembre;

IX. Solicitar información a las autoridades delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones;

X. Solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales;

XI. Recibir cada tres meses la visita del Jefe Delegacional para que expusiera los informes trimestrales a que se refería la fracción VIII del artículo 131 de la LPCDF-2010; y

XII. Las demás que señalara la normatividad a que hacía referencia el párrafo segundo del artículo 129 de la LPCDF-2010.

Para 2016 se reformó por última vez la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF-2016) previo a que se publicara la Constitución Política de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. Dicha ley establecía doce instrumentos de participación: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana.

Respecto del plebiscito, el artículo 17 de la LPCDF-2016 lo definía como un instrumento de participación ciudadana a través del cual el JGDF sometería a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio fueran trascendentes para la vida pública del entonces DF.

Relativo al referéndum, el artículo 28 de la LPCDF-2016 lo definía como un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifestaría su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo que atañe a la iniciativa popular, el artículo 39 de la LPCDF-2016 lo definía como un instrumento mediante el cual los ciudadanos del DF y los órganos de representación ciudadana a que hacía referencia el artículo 5 de la propia LPCDF-2016, presentarían a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.

Con relación a la consulta ciudadana, el artículo 47 de la LPCDF-2016 lo definía como un instrumento –aunque no precisaba que fuese de participación ciudadana– a través del cual el JGDF, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someterían a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tuviera impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el entonces DF.

En relación a la colaboración ciudadana, el artículo 51 de la LPCDF-2016 establecía que los habitantes del otrora Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrían colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del DF, en la ejecución de una obra o la prestación de un

servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

En lo que concierne a la rendición de cuentas, el artículo 54 de la LPCDF-2016 señalaba que los habitantes del DF tenían el derecho de recibir del JGDF, de la ALDF y de los Jefes Delegacionales, los informes generales y específicos acerca de la gestión de estos y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, el citado artículo indicaba que las autoridades locales del gobierno capitalino rendirían informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes distritofederalenses.

Por lo que concierne a la difusión pública, el artículo 56 de la LPCDF-2016 indicaba que las autoridades locales del Gobierno del DF estaban obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.

Respecto a la Red de Contralorías Ciudadanas, el artículo 61 de la LPCDF-2016 señalaba que dicha red era el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumían el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del DF, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

Concerniente a la audiencia pública, el artículo 67 de la LPCDF-2016 la definía como el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del DF podrían:

I. Proponer de manera directa al JGDF, a los Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del DF, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;
II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integraran la Administración Pública del DF;
III. Presentar al JGDF o al Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo; y
IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de Gobierno.

Con relación a los recorridos de los Jefes Delegacionales, el artículo 74 de la LPCDF-2016 los definía como un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permitía formular a este, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestaban los servicios públicos y el estado en que se encontraban los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tuviera interés.

Referente a las organizaciones ciudadanas, el artículo 77 de la LPCDF-2016 las definía como aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplieran con los siguientes requisitos:

I. Que su ámbito de actuación estuviera vinculado a los intereses de una de las colonias del DF,

II. Que tuvieran reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del DF los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.

Por último, el artículo 80 de la LPCDF-2016 establecía que la asamblea ciudadana sería pública y abierta y se integraría con los habitantes de colonia, quienes tendrían derecho a voz y con los ciudadanos de esta que contaran con credencial de elector actualizada los que tendrían derecho a voz y voto.

Por otra parte, el artículo 5 de la LPCDF-2016 establecía como Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del DF al Comité Ciudadano, al Consejo Ciudadano, al Consejo del pueblo y al representante de manzana.

Por lo que corresponde al Comité Ciudadano, el artículo 93 de la LPCDF-2016 le asignaba diecinueve atribuciones específicas, siendo estas las siguientes:

I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia;

II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;

III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;

IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;

V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberían ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrían ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2016, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana;

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia;

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del DF;

IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana;

XII. Convocar y presidir las asambleas ciudadanas;

XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;

XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

XV. Informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del DF en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

XVII. Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación;

XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos del artículo 16 de la LPCDF-2016; y

XIX. Representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalaban los artículos 83 y 84 de la LPCDF-2016.

Respecto del Consejo Ciudadano, el artículo 129 de la LPCDF-2016) lo definía como la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales en que se dividía el DF.

Por lo que atañe al Consejo del pueblo, el artículo 141 de la LPCDF-2016 lo definía como el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantenía la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales que se encontraran en la Ciudad de México, es decir, de la Delegación Xochimilco, los pueblos de San Luis

Tlaxialtemalco, San Gregorio Atlapulco, Santa Cecilia Tepetlapa, Santiago Tepalcatlalpan, San Francisco Tlalnepantla, Santiago Tulyehualco, San Mateo Xalpa, San Lucas Xochimanca, San Lorenzo Atemoaya, Santa María Tepepan, Santa Cruz Acalpixca, Santa Cruz Xohitepec, Santa María Nativitas y San Andrés Ahuayucan; de la Delegación Tláhuac, los pueblos de San Francisco Tlaltenco, Santiago Zapotitlán, Santa Catarina Yecahuizotl, San Juan Ixtayopan, San Pedro Tláhuac, San Nicolás Tetelco y San Andrés Mixquic; de la Delegación La Magdalena Contreras, los pueblos de San Bernabé Ocotepec, San Jerónimo Aculco – Lídice, La Magdalena Atlitic y San Nicolás Totolapan; de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, los pueblos de San Mateo Tlatenango, San Lorenzo Acopilco, San Pablo Chimalpa y San Pedro Cuajimalpa; de la Delegación Milpa Alta, los pueblos de San Pedro Atocpan, San Francisco Tecoxpa, San Antonio Tecómitl, San Agustín Ohtenco, Santa Ana Tlacotenco, San Salvador Cuauhtenco, San Pablo Oztotepec, San Bartolomé Xicomulco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Jerónimo Miacatlán y San Juan Tepenahuac; y de la Delegación Tlalpan, los pueblos de San Andrés Totoltepec, San Pedro Mártir, San Miguel Xicalco, Magdalena Petlacalco, San Miguel Ajusco, Santo Tomás Ajusco, San Miguel Topilejo y Parres el Guarda; así como los demás que cumplieran con los requisitos que estableciera la propia LPCDF-2016.

Por último, el representante de manzana tenía la responsabilidad de coadyuvar con el Comité Ciudadano o en su caso el Consejo del pueblo para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles; asimismo, podía tenía la facultad de emitir

opinión sobre la orientación del presupuesto participativo y de canalizar la demanda de los vecinos al Comité Ciudadano respectivo, de acuerdo a los artículos 138 a 140 de la LPCDF-2016.

Finalmente, es importante señalar que la LPCDF-2016 incluía por primera vez la perspectiva de género como uno de los principios de la participación ciudadana, sumándose a los principios de democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas, así como los derechos humanos.

Hasta aquí el desarrollo institucional de la participación ciudadana en el DF que ha tomado como punto de partida la década de los veinte y como punto de arribo la última normatividad sobre la participación ciudadana del DF previo a que dicha entidad federativa modificara su estatus, aunque sin transformarse en un Estado, luego de que se aprobará su vigente Constitución Política local.

CONCLUSIONES

El presente trabajo recepcional ha tenido como objetivo realizar una historia política-institucional acerca de los mecanismos de participación ciudadana de la entidad federativa que en otro tiempo fue denominada Distrito Federal (DF) y que actualmente se denomina Ciudad de México (CDMX). El periodo de este recorrido histórico-político-institucional ha abarcado el periodo comprendido desde 1928 hasta 2017. Tales mecanismos permitieron en su momento que la ciudadanía capitalina estuviera inmersa en los asuntos públicos a nivel local, tomando de este modo su rol principal a favor de la democracia, la cual mínimamente se define como un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién se encuentra autorizado para la toma de decisiones políticas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986).

El punto de partida del presente trabajo recepcional ha sido que los mecanismos de participación ciudadana en el DF para nada surgieron de forma espontánea ni persistieron en la nada, sino que, situándose en circunstancias históricas específicas, se establecieron en instituciones políticas concretas, es decir, en entidades jurídico-sociales que organizaron y aseguraron duraderamente la realización del proceso de orientación política relativo a la participación ciudadana en la capital mexicana.

Considerando lo anterior, la investigación realizada hizo un recorrido histórico del DF desde que el Estado mexicano comenzó a incentivar mínimamente la participación ciudadana en dicha entidad federativa, por lo menos desde una visión institucional, con la creación del Consejo Consultivo del Departamento Central

(CCDC) y los consejos consultivos delegacionales, con base en los artículos 84 y 85 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*; pasando por mecanismos de participación más dinámicos a finales del siglo XX con las leyes de participación ciudadana para el DF en 1995 y 1998, los cuales buscaron involucrar como sujetos principales a las y los ciudadanos en los asuntos públicos; hasta 2017, año en el cual se publicó la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX), teniendo en cuenta el papel institucional de estos mecanismos a lo largo de tal proceso. Esto con la intención de contar con un parámetro de cómo fueron incorporados al *pacto social y político* capitalino de principios del siglo XXI, y conocer la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el DF.

Asimismo, la historia política-institucional aquí descrita ha tenido la intención de contribuir en el trazo de una memoria colectiva que mostrase parte de la trayectoria y uso de los valores de la sociedad capitalina, además de propiciar niveles entendimiento respecto de la temporalidad y secuencia de actos asociados con el ejercicio del poder ciudadano.

En términos metodológicos, la historia política-institucional acerca de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el DF que aquí se ha expuesto ha sido definida como un camino que permitió construir una historia de la normatividad vigente en un espacio y tiempo determinados, en otras palabras, el DF mexicano durante el pasado siglo XX y principios del siglo XXI.

En este sentido, en el primer capítulo de esta investigación se hizo un recorrido por el origen de la democracia y sus principales variantes: directa, representativa y participativa, lo cual condujo a profundizar en el papel de la ciudadanía en el

ámbito público, así como a atender la apatía de dicha ciudadanía en el involucramiento de los asuntos de la ciudad.

Así, el primer capítulo titulado *La democracia representativa y la democracia participativa* se ha integrado de seis apartados: 1.1. Democracia, 1.2. Democracia directa, 1.3. Democracia representativa, 1.4. Democracia representativa y democracia participativa, 1.5. Los mecanismos de la democracia participativa y 1.6. Crisis de la democracia representativa. En el apartado 1.1. se mencionó que el vocablo democracia (*demokratia*) procede de los términos griegos *kratos* (poder) y *demos* (pueblo), lo que en su sentido histórico significó la capacidad ciudadana de tomar decisiones vinculantes para todos (Bobbio, 1986; Bovero, 2002); y se subrayó que actualmente la democracia ha sido entendida como una forma de gobierno en la cual el poder político es ejercido en parte o totalmente por la ciudadanía. Posteriormente se han expuesto las contribuciones de tres modelos para entender la democracia actual: la democracia griega, la espartana y el modelo romano. Del modelo griego se destacó que este dotó a la democracia de sus características básica, es decir, el desarrollo de la idea de pueblo y de la participación ciudadana a partir de un sujeto político; al modelo espartano la democracia le debe la reprobación de la participación individual, así como la preocupación por las tareas del gobierno y la defensa de la polis; y, finalmente, del modelo romano la democracia adquirió la importancia de la igualdad, así como la ampliación de derechos y obligaciones.

Respecto del apartado “1.2. Democracia directa”, se ha dicho que en este tipo de democracia el ciudadano está consciente de que todo lo que le rodea es política y, por consiguiente, interviene directamente en la resolución de los asuntos que le atañen. Empero, se advirtió de problemas que ha enfrentado este tipo de democracia, verbigracia, que al no haber *ciudadanos totales* puede verse viciada por grupos de interés que aprovechen para proponer acciones a partir de caprichos personales. Considerando esto es que se indicó que, pese a la incorporación de algunos elementos de la democracia directa en el caso latinoamericano, los mismos han resultado inoperantes o limitados cuando no se inscriben como complemento de una democracia representativa.

Y precisamente sobre la democracia representativa es que se ha tratado en el apartado 1.3, señalando que esta es una característica fundamental del Estado moderno, en la cual el ciudadano no interviene continuamente, pues se acude a la representación política para la toma de decisiones en la *cosa pública*. También se mencionó la importancia que en este tipo de democracia tiene el voto en cuanto herramienta democrática al ayudar al ciudadano a determinar y elegir quién es la mejor opción –por lo menos en apariencia– para ser representante político a través de una disputa democrática entre mayorías y minorías vía los partidos políticos. Sin embargo, se advirtió que la democracia no se limita solo y exclusivamente al voto, “el ciudadano no existe solamente cuando decide su voto y lo deposita en la urna” (Silva-Herzog Márquez, 2016:24), sino que hay otros elementos que la constituyen, comenzando por el tema de la participación política-ciudadana más amplia.

En esta tesitura es que se desarrolló el apartado 1.4, titulado “Democracia representativa y democracia participativa”, en el cual se aseveró de la mano de Joan Font (2004) que no se puede obviar que la relevancia de la participación ciudadana es que “participación es democracia y democracia es participación; no puede darse una sin la otra” (p. 123). Teniendo en cuenta esto, también se indicó que la participación ciudadana y la representación política son elementos constitutivos de la materialización de la democracia, dado que, mediante la representación se vela por la atención de las demandas de la ciudadanía y mediante la participación ciudadana se vigila la inclusión de tales demandas en la agenda institucional.

Ya en el apartado 1.5 se destacó la importancia de los mecanismos de la democracia participativa, señalando que en las sociedades democráticas estos mecanismos se relacionan con la participación ciudadana, teniendo como propósito influir en el *espacio público político* y, a la vez, ser el vínculo más inmediato entre la ciudadanía y los representantes políticos, siendo que también con los mecanismos de participación la ciudadanía protege su estatus soberano frente a otros elementos del Estado.

Sin embargo, bajo una mirada realista, se ha advertido en el apartado 1.6 que la *crisis participativa* actual no es únicamente por el desencanto de la ciudadanía, sino que también se debe a un problema de representatividad; asimismo, si la representación no cumple su función, la democracia en sí mismo se ve en riesgo, pues solo “existe representación cuando la gente está presente en las acciones del Gobierno” (Cruz Parcero, 2012:20), por lo que es importante conocer cuál es el

rol de la participación, ya que está ligado a un ámbito empático por una situación u objetivo en específico: “tomar parte o compartir algo con alguien” (Merino, 2010:10), de tal modo que la participación en el ejercicio de lo público comparte de manera *articulada* la ciudadanía y la democracia. Por ello es que se ha afirmado que la participación ciudadana requiere ser tratada como un factor interviniente en todos los campos y temáticas que atañan a la ciudadanía, incluyendo su atención y respaldo de parte de la representación política, teniendo presente en todo ello la importancia de las instituciones, comenzando por las formales, propias de una democracia; siendo esto el marco conceptual de los siguientes dos capítulos de este documento.

En el segundo capítulo de este trabajo recepcional, titulado *El régimen jurídico-político del DF. Un recorrido institucional*, primero se ha reflexionado acerca de la relación entre el federalismo y el DF mexicano, a partir de identificar que el federalismo ha sido uno de los rasgos distintivos dentro del régimen político del Estado Mexicano, determinando así la composición territorial dentro del mismo, composición territorial de la cual el DF fue parte. Posteriormente se ha llevado a cabo un recorrido histórico-institucional sobre la evolución democrática del DF por lo que a su régimen político y administrativo concierne. Se ha tomado como punto de inicio el año de 1928, por ser en este cuando se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y se suprimió la figura del municipio en esta entidad federativa; por otra parte, se ha tomado como punto final el año de 2017, cuando se hizo pública la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCDMX), con lo cual desapareció *de jure* el DF.

Así, el segundo capítulo del presente trabajo recepcional se ha integrado de dos apartados: 2.1. El federalismo y el Distrito Federal mexicano, y 2.2. El régimen jurídico-político del Distrito Federal. En el apartado 2.1. se subrayó que el carácter federal o unitario de un país suele estar en constante evolución, dependiendo del carácter político y económico del gobierno nacional sobre los gobiernos subnacionales, no siendo México la excepción a ello. También se destacó que, en el caso mexicano la instauración del federalismo fue consecuencia de diversas disputas entre federalistas y centralistas durante el siglo XIX, siendo que el Estado mexicano contempló y adoptó por vez primera el federalismo en la Constitución de 1824, a la par que planeó la creación de un ente federal donde recayeran los poderes federales: el Distrito Federal. Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando el federalismo quedó asentado como característica del régimen político mexicano y con ello también el Distrito Federal, que a la postre tendría como una de sus cuestiones más importantes la preocupación por los derechos políticos de su ciudadanía.

Ya en el apartado 2.2. se señaló cómo fue evolucionando el régimen político del Distrito Federal, comenzando porque en el año de 1928 se creó el Departamento Central del DF, desapareciendo la figura jurídica del municipio y siendo sustituida por trece delegaciones. De este modo, el gobierno del DF quedó a cargo del Ejecutivo Federal por medio del jefe del Departamento Central del DF.

Posteriormente se ha indicado que para 1941 se aprobó la *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional*, y que, sobre todo, con este ordenamiento jurídico se

estableció la normatividad a que estuvo sujeta la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal (DDF). Luego, se ha dicho que en 1970 se reconfiguró el DF en dieciséis delegaciones, estando cada una de estas a cargo de un delegado nombrado por el jefe del DDF. Fue en 1987 cuando un nuevo cambio político se dio en el régimen político de la capital mexicana al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual fungió como órgano de representación ciudadana con atribuciones legislativas limitadas.

Otro cambio importante para el régimen político del entonces DF se dio en 1994, específicamente el 27 de julio, fecha en la cual entró en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), un día posterior de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, después de su aprobación por el Congreso General. Tal ordenamiento legal contenía el conjunto de normativas y disposiciones que regían la vida política del DF y fue la base sobre la cual se desplegaban los ordenamientos de índole público en el territorio que contiene a la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1996 un nuevo cambio político sustantivo se realizó en el régimen político del DF con la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), definida como un órgano legislativo y autoridad local de la capital mexicana. Más adelante, el 6 de julio de 1997 se realizó la primera elección democrática del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se reformó el EGDF. Asimismo, se crearon el Código Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Para el 2 de julio del 2000, bajo la organización del IEDF, se realizó por segunda vez la elección democrática del JGDF –que a partir de entonces duraría seis años en el encargo, y no tres– y, por vez primera, de los Jefes Delegacionales. En 2006 se llevó a cabo la elección democrática del titular de la Jefatura de Gobierno del DF, de los titulares de las 16 Delegaciones Políticas y de las 66 diputaciones que integrarían la ALDF. Esto mismo se repetiría en 2009, 2012 y 2015 para el caso de las Delegaciones Políticas y las diputaciones de la ALDF; y en 2012 por lo que atañe a la elección del Jefe de Gobierno del DF. El último gran cambio político relacionado con el régimen jurídico-político del DF fue la *Constitución Política de la Ciudad de México* de 2017.

En el tercer y último capítulo de este trabajo recepcional se ha expuesto acerca del desarrollo institucional de la participación ciudadana en el DF durante el período 1928-2016, priorizando los mecanismos de participación ciudadana que se establecieron en la normatividad de la capital mexicana. En este sentido, se ha destacado que en 1928 fue cuando se crearon el Consejo Consultivo del Departamento Central (CCDC) y los consejos consultivos delegacionales (CCD). Más adelante, en 1941 desaparecieron los CCD, organismos que tuvieron su fundamento en la *Ley Orgánica del DF y de los Territorios Federales* (LODFTF), la cual fue aprobada por el Congreso General en diciembre de 1928. Los CCD fueron institucionalmente definidos como órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanía y autoridades y a fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados. Únicamente permaneció

el CCDC, con atribuciones y funciones de índole informativa y de opinión en materia de servicios públicos.

En 1970 el CCDF dejo de tener su otrora representación sectorial y se integró por los presidentes de las juntas de vecinos de las Delegaciones Políticas del DF, con las mismas atribuciones de las juntas de vecinos, aunque su vínculo institucional y ámbito de actuación estuvo relacionado al DDF.

Para 1978 se incluyeron el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos por medio de los cuales la ciudadanía capitalina podía expresar su apoyo o su rechazo a los ordenamientos legales y reglamentarios del DF. También en este año se crearon los comités de manzana y las asociaciones de residentes con el propósito de articular el trabajo que se realizaba desde los espacios territoriales más cercanos a la ciudadanía capitalina junto con el trabajo que realizaban las juntas de vecinos a nivel delegacional y el CCDF en cuanto vínculo con el DDF.

Sin embargo, fue hasta 1995 que se aprobó la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. En esta se estableció que la participación de los habitantes y de los ciudadanos del DF, se realizaría conforme a las disposiciones del EGDF, de la ley de participación en comento y de las demás que resultaran aplicables, a través de: consejos de ciudadanos, audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias, recorridos periódicos del Delegado, así como los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Más adelante, en 1998, se publicó la segunda *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, a fin de fomentar, promover, regular y establecer los

instrumentos que permitieran a la ciudadanía capitalina la organización y funcionamiento de su participación y su relación con los órganos de gobierno del DF. Tales instrumentos fueron los siguientes: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, así como los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación.

Los siguientes cambios realizados a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* tuvieron como propósito darles aún más relevancia a los mecanismos de participación ciudadana, pues de esta manera la institucionalización de la participación ciudadana dotaba al cuerpo ciudadano de un mejor reconocimiento de derechos democráticos. En este sentido fue que en 2004 se reformó la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, mediante la cual la figura de los comités vecinales que antaño se establecieron en el mismo ordenamiento jurídico fue reemplazada por la de los comités ciudadanos y se crearon los consejos ciudadanos delegacionales.

Para 2010 se reformó nuevamente la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF-2010) con el objeto de instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes podían organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del DF; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana. Una de las cuestiones medulares que reguló esta ley fue lo correspondiente a la elección de órganos de representación ciudadana: comités

ciudadanos, consejos de pueblo, representantes de manzana y consejos ciudadanos delegacionales.

Para 2016 se reformó por última vez la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF-2016), previo a que se publicara la *Constitución Política de la Ciudad de México* de 2017. Dicha ley establecía doce instrumentos de participación: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana.

En definitiva, la institucionalidad de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal fue resultado de un proceso largo, donde poco a poco la ciudadanía capitalina fue adquiriendo mayor protagonismo dentro de un régimen político local que, igualmente, se fue aperturando en clave democrática y ciudadana de manera progresiva.

La participación ciudadana en la vida democrática-institucional del DF tuvo cambios paulatinos, llegando a comprender que dicha participación no descansaba únicamente en el voto electoral, sino en ir más allá de este, lo cual tuvo como una de sus manifestaciones jurídicas concretas la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y los mecanismos de participación ciudadana que dicho ordenamiento jurídico llegó a normar, y que se presentaron como posibilidad para subsanar una crisis de representación política. Examinar si esto continúa en la ahora Ciudad de México bien puede ser tema de una futura investigación.

FUENTES CONSULTADAS

Alarcón Olguín, Víctor (2016). "Ciencia política" *en* Villarreal Catú, Eduardo *y* Martínez González, Víctor Hugo (*coords.*). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*, 3ª *reimpr.* de la 1ª *ed.* de 2010, México: FLACSO / Universidad Von Humboldt, 23-48.

Álvarez Enríquez, Lucía (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México: CIICH-UNAM / PyV.

-------- (2008, 16 de diciembre). "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos" en *Revista Controversia*, Núm. 191, Colombia: CINEP, pp. 105-139.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México: FCE.

Bovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid: Trotta.

-------- (2003). *Teoría general de la democracia*, Madrid: Trotta.

Burdeau, Georges (1985). *Tratado de ciencia política. Tomo II. El Estado. Volumen II. Las formas de Estado*, México: ENEP Acatlán - UNAM.

Carbonell, Miguel (2003). "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México: IIJ-UNAM, pp. 379-396.

-------- (*comp.*) (2005). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: TEPJF.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (2016). *Partidos políticos y democracia*, México: INE (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8).

Constitución Española. Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978. Disponible en https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México, GOCDMX, 5-II-2017.

Córdova, Arnaldo (2010, 16 de mayo). "Qué es la Constitución" en *La Jornada* (periódico en línea), México: DEMOS. Disponible en https://www.jornada.com.mx/2010/05/16/opinion/019a1pol

Cruz Parcero, Luz María (2012). *El laberinto de la representación. Una mirada desde México*, México: TEPJF (Ser. Temas selectos de Derecho Electoral, 30).

Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 10-VIII-1987.

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, DOF, 29-I-2016.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, GODF, 27-V-2010. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo48988.pdf

Espinosa, Mario (2004, otoño-invierno). "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico" en *Andamios. Revista de Investigación Social*, Núm. 1, México: UACM, pp. 9-50.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, DOF, 26-VII-1994.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, DOF, 26-VII-1994. Última reforma publicada: DOF, 27-VI-2014.

Fernández Santillán, José F. (2013). *La democracia como forma de gobierno*, México: INE (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 3).

Fernández Segado, Francisco (2003). *El federalismo en América Latina*, México: IIJ-UNAM / Corte de Constitucionalidad de Guatemala (Col. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 41). Disponible en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1081-cuadernos-constitucionales-mexico-centroamerica-41-el-federalismo-en-america-latina

Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías" *en* Ziccardi, Alicia (*coord.*). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: IIS-UNAM, pp. 23-41.

Galindo Cortés, Ramón (2002). “Las asambleas regionales en Inglaterra y su impacto sobre el gobierno local” en *Anuario del Gobierno Local 2002*, España: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 337-356.

Garza, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México: 1821-1870*, México: COLMEX.

Gómez Hermosillo, Rogelio (2011, 24 de marzo). “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega” en *Animal Político* (periódico en línea), México: Editorial Animal. Disponible en https://www.animalpolitico.com/proyecto-ciudadania/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/

González Bárcenas, Facundo (2016a). “La reforma política de la Ciudad de México” *en* González Bárcenas, Facundo *y* Sáez de Nanclares Lemus, Mauricio (*coords.*). *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México*, México: UACM / Ítaca, pp. 70-91.

-------- (2016b, 18 de mayo). “La Reforma Política de la Ciudad de México: ¿Autonomía de la ciudad o tutela de la federación?” en *FACUNDO GONZÁLEZ* (perfil de Facebook), Menlo Park: Facebook Inc. Disponible en https://www.facebook.com/notes/facundo-gonz%C3%A1lez/la-reforma-pol%C3%ADtica-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico-autonom%C3%ADa-de-la-ciudad-o-tutela-de-la/10154055486940295/

González Oropeza, Manuel (2000). *Digesto constitucional mexicano: la Constitución del Distrito Federal*, México: TSJDF.

Gutiérrez Espíndola, José Luis (2016). *El voto: herramienta de la vida democrática*, México: INE (Col. Árbol).

Habermas, Jürgen (1996, 1 de agosto). “El espacio público” en *Nexos* (revista en línea), México: Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura. Disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=7938

Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós (Col. Estado y Sociedad).

Hernández Javier, Héctor *y* Fernández, Luis F. (2013). “Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas” en *Análisis*, Núm. 8, México: Fundación Friedrich Ebert, pp. 1-24.

Hobbes, Thomas (1989). *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado Eclesiástico y Civil*, Madrid: Alianza.

Horrach Miralles, Juan Antonio (2009). “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos” en *Factótum. Revista de Filosofía*, Núm. 6, España: Asociación Cultural Factótum, pp. 1-22.

INEGI (2015). “Número de habitantes: Ciudad de México” en *Cuéntame de México – INEGI* (página web), México: INEGI. Disponible en http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2018). *Bases para la participación ciudadana. Tomo II*, México: IECM.

Ippolito-O’Donnell, Gabriela (2008). “Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina” *en* Lissidini, Alicia;

Welp, Yanina *y* Zovatto, Daniel (*coords.*). *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 63-69.

-------- (2018). “Dilemas y oportunidades de la participación ciudadana en América Latina” *en* Baños Rivas, Luz Elena (2018). *Tendencias de la Internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina*, México: SRE, pp. 73-84.

Judt, Tony (2008). *Sobre el olvidado siglo XX*, Taurus, España.

Laporta, Francisco J. (2005 [1999]). “El cansancio de la democracia” *en* Carbonell, Miguel (*comp.*). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: TEPJF, pp. 35-52.

Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2017*, Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, GODF, 17-V-2004. Disponible en https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/581/cc7/aa4/581cc7aa45725060752761.pdf

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010). Disponible en http://aldf.gob.mx/archivo-10dce88e1100489ebbb5f8eedbad5d56.pdf

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, DOF, 29-XII-1978. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770534&fecha=29/12/1978

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución), DOF, 29-XII-1970.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, DOF, 31-XII-1928. Disponible en https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528

Lissidini, Alicia (2008). "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades" *en* Lissidini, Alicia; Welp, Yanina *y* Zovatto, Daniel (*coords.*). *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 13-62.

Loewenstein, Karl (1979). "Capítulo IV. Los tipos de gobierno de la democracia constitucional" en *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, pp. 89-145.

Lozano Tovar, Eduardo (2010). "Centralismo, federalismo y política criminológica integral en México" *en* Astudilo, César *y* Casarín León, Manlio Fabio (*coords.*). *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México: IIJ-UNAM, pp. 277-297.

Lucas, Javier de (2009). "Discursos de lo invisible. Construir la presencia de los inmigrantes" en *Los otros entre nosotros: alteridad e inmigración*, España: UAM / Círculo de Bellas Artes, pp. 213-231.

Lucas Verdú, Pablo (1959). "Sobre el concepto de institución política" en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 108, España: CEPC, pp. 25-44.

Máiz, Ramón (2001, abril-junio). "Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política" en *Metapolítica: la mirada limpia de la política*, Vol. 5, Núm. 18, México: CEPCOM, pp. 72- 95.

Mançano Fernandes, Bernardo (2006). “Territorios, teoría y política” en *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 35-66.

Marquer, Éric (2013). “La metáfora del cuerpo político y su crítica en el *Leviatán* de Hobbes” en *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, Núm. 2, España: Universidad del País Vasco, pp. 35-50.

Martínez Silva, Mario (*coord.*) (1978). *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública: ideas, técnicas y autores*, t. 1, México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Meyer, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México: Océano.

Merino, Mauricio (2010). *La participación ciudadana en la democracia*, México: IFE (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 4).

Olavarría Gambi, Mauricio (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, Chile: INAP-UChile (Col. Documentos de Trabajo, 11).

Olivos Campos, José Rene (2011). “La democracia participativa en México” *en* Fernández Ruiz, Jorge (*coord.*). *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México: UNAM, pp. 261-276. Versión en línea, pp. 1-21. Disponible en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamposjoserene.pdf

Olvera, Alberto J. (2008). *Ciudadanía y democracia*, México: IFE (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 27).

-------- (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, México: SEGOB. Disponible en http://gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

Ortega y Gasset, José (1960). *Origen y epílogo de la filosofía*, México: FCE.

Pereda, Carlos (*ed.*) (2017). "democracia" en *Diccionario de justicia*, México: S. XXI.

Pérez Rosales, Laura (1994). "La organización de una gran capital: El gobierno de la Ciudad de México entre 1824 y 1928" *en* Tovar, Isabel (*coord.*). *El corazón de una nación independiente*, t. 3, México: DDF / CNCA / UIA, pp. 85-108.

Pindado, Fernando (2009). "La participación ciudadana, la vida de las ciudades" en Celaya Pérez, Ignacio; López Martín, Fernando; Castel Gayán, Sergio *y* Gómez de Valenzuela, Tomás (*coords.*). *"Participación Ciudadana" … para una Administración deliberativa*, Aragón: Dirección General de Participación Ciudadana – Departamento de Presidencia – Gobierno de Aragón, pp. 119-147.

Portillo, Maricela *y* Rizo, Marta (2005). *Apuntes didácticos para la elaboración de una tesis*, México: Academia de Comunicación y Cultura - UACM (Col. Cuadernos de Comunicación y Cultura, 1).

Presidencia de la República (2012). *Pacto por México*, México: Presidencia de la República. Disponible en https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos

Proceso (2002, 14 de junio). “El miércoles, convocatoria para el plebiscito en el DF: AMLO” en *Proceso* (revista en línea); México: Comunicación e Información, S.A de C.V. Disponible en https://www.proceso.com.mx/242623/el-miercoles-convocatoria-para-el-plebiscito-en-el-df-amlo

Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 15-IX-2016. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf

Puente, Khemvirg (2009). *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, InfoDF, México (Col. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, 10).

Rawls, John (2006). *Teoría de la justicia*, México: FCE.

Rabell García, Enrique (2017, enero-junio). “La reforma política de la Ciudad de México” en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 36, México: IIJ-UNAM, pp. 243-270.

Riquelme, Rodrigo (2017, 31 de enero). “7 aspectos de la Constitución de la Ciudad de México” en *El Economista* (periódico en línea), México: El Economista S.A. de C.V. Disponible en https://www.eleconomista.com.mx/politica/7-aspectos-de-la-Constitucion-de-la-Ciudad-de-Mexico-20170131-0103.html

Rodríguez, B. y Francés, P. (2010). *Filosofía Política II. Tema 1. La democracia*, España: UGR. Disponible en https://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf

Rodríguez Lozano, Amador (1988). “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia” en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: 70*

años después, t. 5, México: IIJ-UNAM, pp. 223-294. Disponible en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/649-el-constitucionalismo-en-las-postrimerias-del-siglo-xx-t-v

Sánchez González, María Isabel (2013). *Profesionalismo Político en el Desempeño Legislativo de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Dir. Mtro. Mauricio Sáez de Nanclares Lemus. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza.

-------- (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.

Serna, José M. (1996). *Anuario Jurídico 1996*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Serrano Ortega, José Antonio *y* Vázquez, Josefina Zoraida (2010). "El Nuevo Orden. 1821-1848" *en* Velásquez García, Erik. *Historia general de México ilustrada*, volumen II, México: El Colegio de México / Cámara de Diputados, pp. 9-67.

Silva-Herzog Márquez, Jesús J. (2016). *Esferas de la democracia*, México: INE (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 9).

Stettin, Cynthya (2019, 29 de septiembre). "Tras vandalismo, plantearán de nuevo regular marchas en CdMx" en *Milenio* (periódico en línea), México: Grupo Milenio. Disponible en https://www.milenio.com/politica/cdmx-pan-propone-regular-marchar-evitar-vandalismo

Tejeda González, José Luis (1996). *Las encrucijadas de la democracia moderna*, México: Plaza y Valdés / UANL.

Thompson, John B. (2002). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, 2ª ed., México: UAM-X.

Valadez Tapia, Francisco Octavio (2014). *El trabajo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997-2012: el partido político como oposición política-parlamentaria* (tesis de Maestría), Dir[a.] Dra. Marcela Ávila Eggleton, México: FCPyS-UAQ.

Vargas Solano, Néstor *y* Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014). "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas" *en* Ayala Sánchez, Alfonso (*coord.*). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México: IIJ-UNAM, pp. 433-463.

Vázquez Alfaro, José Luis (2010). *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, México: UNAM / Senado de la República, LXI Legislatura (Col. Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana). Disponible en http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11798

Woldenberg José (2020, 21 de mayo). "México: la democracia a la defensiva" en *Nexos* (revista en línea), México: Nexos. Disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=48163

Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-UNAM / MAP, México.

-------- (1999). “Los actores de la participación ciudadana”, ponencia presentada en el *I Congreso Investigadores de Gobiernos Locales de México (Gobiernos locales: El futuro político de México)*, México: IGLOM. Disponible en https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf